



# Opas rakentamisen poikkeamis- hakemusten käsittelyyn

KALERVO HIRVONEN







# Opas rakentamisen poikkeamis- päätösten käsittelyyn

KALERVO HIRVONEN

RAPORTTEJA 58 | 2016

Opas rakentamisen poikkeamispäätösten käsittelyyn

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Taitto: Vuokko Väistö

Kansikuva: Leena Eerola

ISBN 978-952-314-463-7 (PDF)

ISSN L2242-2846

ISSN 2242-2854 (verkkojulkaisu)

URN:ISBN:978-952-314-463-7

[www.doria.fi/ely-keskus](http://www.doria.fi/ely-keskus)

## Sisältö

Käytetyt lyhenteet .....	2
Johdanto .....	3
<b>OSA I POIKKEAMISHAKEMUKSEN KÄSITTELYPROSESSI .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Asian vireilletulo ja hallintomenettelyn edellytysten selvittäminen.....</b>	<b>5</b>
1.1. Viranomainen.....	6
1.2. Poikkeamisen tarve .....	6
1.3. Hakija.....	6
1.4. Hakemuksen vireillepano.....	7
<b>2. Asiaratkaisun valmistelu .....</b>	<b>9</b>
2.1. Päätöksen tekemistä varten tarvittava asiakirja-aineisto.....	9
2.2. Katselmus tai muu tutustuminen rakennuspaikkaan .....	11
2.3. Poikkeamisen edellytysten ja erityisen syyn selvittäminen.....	11
2.4. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistaminen erityisesti rantarakentamisessa.....	13
2.5. Poikkeaminen yleiskaavasta ranta-alueilla .....	16
2.6. Poikkeaminen asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta .....	20
2.7. Poikkeaminen rakennusjärjestyksestä ranta-alueella .....	21
2.8. Poikkeaminen rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä .....	23
2.9. Poikkeaminen MRL 53.3 §:ssä tarkoitetusta asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskiellosta ...	25
2.10. Alueellinen poikkeaminen.....	25
<b>3. Poikkeamista koskevan harkintavallan luonne ja käyttö .....</b>	<b>26</b>
3.1. Lähtökohdat .....	26
3.2. Laillisuusharkinnalla ratkaistavat luvat MRL:ssä.....	27
3.3. Poikkeamiseen liittyvän harkintavallan luonne .....	27
<b>4. Poikkeamispäätös .....</b>	<b>28</b>
4.1. Poikkeamisviranomainen .....	28
4.2. Poikkeamispäätöksen muoto ja sisältö.....	29
4.3. Poikkeamispäätöksen lupaehdot .....	29
4.4. Poikkeamispäätöksen perusteleminen.....	33
4.5. Päätöksen antaminen julkipanon jälkeen.....	34
<b>5. Toimenpiteet päätöksen antamisen jälkeen .....</b>	<b>35</b>
5.1. Muutoksenhakuohjeiden antaminen .....	35
5.2. Päätöksestä ilmoittaminen.....	37
<b>OSA II YKSITYISKOHTAISET TARKASTELUT .....</b>	<b>39</b>
<b>1. Oppaan laatimisen lähtökohdista.....</b>	<b>39</b>
1.1. Oppaan tarpeesta ja kohderyhmistä .....	39
1.2. Lainsäätäjän tarkoitus poikkeamisen edellytysten tulkintalinjan jatkuvuudesta .....	40
1.3. Oikeuskäytännöstä oppaan keskeisenä tausta-aineistona.....	41
<b>2. MRL:n mukaisen poikkeamisen käsite ja soveltamisala .....</b>	<b>42</b>
<b>3. Poikkeamisen edellytykset ja erityinen syy poikkeamis-päätöksen keskeisinä ratkaisuperusteina.....</b>	<b>43</b>
3.1. Haitan aiheuttaminen kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle .....	43
3.2. Luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamisen vaikeutuminen .....	46

3.3. Rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden huomioon ottaminen .....	46
3.3.1 Lähtökohtia .....	46
3.3.2. Rakennuksen purkaminen .....	48
3.3.3. Rakennuksen muutostyöt .....	55
3.3.4. Lisärakentaminen .....	62
3.4. Poikkeaminen ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- ja muita vaikutuksia .....	66
3.5. Poikkeamismahdollisuuden ulkopuolelle jätetyt tilanteet .....	66
3.6. MRL 171.1 §:ssä tarkoitettu erityinen syy .....	66
<b>4. Ranta-alueen suunnittelutarve (mrl 72 § 1 ja 2 mom.) ja siitä poikkeaminen.....</b>	<b>70</b>
4.1. Rantasuunnittelutarpeen asiallinen ja alueellinen ulottuvuus (rakennus, vesistö, rantavyöhyke ja ranta-alue).....	71
4.1.1. Vesistö.....	71
4.1.2. Rakennus .....	71
4.1.3. Rantavyöhyke .....	72
4.1.4. Ranta-alue .....	72
4.2. Ranta-alueen suunnittelutarpeen ulkopuolelle jätetyt tilanteet (MRL 72.3 §) .....	73
4.2.1. Maa- ja metsätalouden tai kalatalouden harjoittamista varten tarpeellinen rakentaminen (MRL 72.3 § 1. kohta) .....	73
4.2.2. Maanpuolustuksen ja rajavallvonnan tarpeisiin tapahtuva rakentaminen (2 kohta).....	76
4.2.3. Merenkulun tarpeisiin tapahtuva rakentaminen (3 kohta) .....	76
4.2.4. Olemassa olevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin kuuluvan talousrakennuksen rakentaminen (4 kohta) .....	76
4.2.5. Olemassa olevan asuinrakennuksen korjaaminen tai vähäinen laajentaminen .....	79
4.3. MRL 72.6 §:n kohtuullistamissäännökset .....	80
<b>5. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistaminen rantarakentamisessa .....</b>	<b>81</b>
5.1. Vaatimus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta perustuslain mukaisena perusoikeutena .....	81
5.2. Emäkiinteistötarkastelun tausta, tarkoitus ja velvoittavuus.....	83
5.3 Tasapuolisuusvaatimus emätilojen välillä ja emätilan sisällä.....	85
5.4. Emäkiinteistötarkastelun leikkausajankohta .....	86
5.5. Emäkiinteistötarkastelu teknisenä operaationa.....	87
5.6. Emäkiinteistötarkasteluun liittyvä rantaviivan muuntaminen .....	89
5.7. Esimerkki poikkeamispäätöksen perustelusta, jossa hakemus on hylätty emätilatarkastelun lopputuloksen nojalla.....	91



# Käytetyt lyhenteet

A:	Asetus
AYK:	Alueellinen ympäristökeskus
ELY:	Alueellinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HE:	Hallituksen esitys
HL:	Hallintolaki
HLL:	Hallintolainkäyttölaki
HaO:	Hallinto-oikeus
KHO:	Korkein hallinto-oikeus
L:	laki
LSL:	Luonnonsuojelulaki
MRA:	Maankäyttö- ja rakennusasetus
MRL:	Maankäyttö- ja rakennuslaki
PL:	Suomen perustuslaki
RakSluL:	Rakennussuojelulaki
RakPerintöL:	Laki rakennusperinnön suojelemisesta
RL:	Rikoslaki
vp:	Valtiopäivät



# Johdanto

Ennen maankäyttö- ja rakennuslain (jäljempänä MRL) 1.4.2016 voimaan tullutta muutosta (laki 197/2016) lain 171 §:ssä tarkoitettu poikkeamistoimivalta oli jaettu kuntien ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) välillä siten, että neljää asiaryhmää lukuun ottamatta toimivalta kuului kunnille. Aiemmin poikkeamisen ratkaisi MRL 171 §:n 2 ja 3 momentin mukaan ELY-keskus silloin, kun kysymys oli:

- 1) uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa, ellei kyse ollut olemassa olevan asuinrakennuksen laajentamisesta tai korvaamisesta;
- 2) vähäistä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavassa osoitetusta tontti- tai rakennuspaikka-kohtaisesta kokonaisrakennusoikeudesta taikka vähäistä suuremman rakennusoikeuden osoittamisesta alueelle, jolle asemakaavassa ei ollut osoitettu rakennusoikeutta;
- 3) poikkeamisesta rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä; tai
- 4) poikkeamisesta 53 §:n 3 momentissa tarkoitettua asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskiellosta.

**Lain muutoksella ELY-keskuksille kuulunut poikkeamistoimivalta siirrettiin kunnille, joille se nyt kokonaisuudessaan kuuluu.**

Lain muutokseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 148/2015 vp) perusteluissa todetaan: ”Poikkeamisen edellytyksiä koskevat säännökset ovat nykyisellään joustavia, ja niiden soveltaminen edellyttää lupaviranomaiselta paljon tapauskohtaista harkintaa. Säännösten soveltamista ohjaa kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana muodostunut kattava oikeuskäytäntö.” Lisäksi HE:ssä todetaan, että ”Esityksessä ei ehdoteta muutettavan poikkeamisen edellytyksiä. Maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n mukaiset poikkeamisen edellytykset ovat joustavia, mutta niiden soveltamista ohjaa vakiintunut 15 vuoden aikana muodostunut oikeuskäytäntö.”

Tarkoitus säilyttää vakiintunut soveltamiskäytäntö ilmenee HE:stä kun siinä todetaan: ”Poikkeamisen edellytysten täsmentäminen voi kuitenkin tulla ajankohtaiseksi myöhemmin, kun saadaan tietoa, miten poikkeamistoimivallan siirtäminen kokonaan kuntiin on käytännössä toiminut.”

**Lähtökohtana opasta laadittaessa on ollut, että toimivaltaa koskevien säännösten muutos ei anna perustetta muuttaa kunnille siirtyneen toimivallan käytössä aiemmin tuomioistuimissa vakiintuneita käytäntöjä. Tästä syystä oppaan keskeisen tausta aineiston muodostaa tuomioistuinten, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisut.**

Esityksessä on pääpaino lainmuutoksella kunnille siirrettyyn toimivaltaan liittyvien kysymysten tarkasteluissa. Näistä neljästä asiaryhmästä lisäksi painottuvat rantarakentamiseen liittyvien poikkeamisten tarkastelut, koska poikkeaminen MRL 72.1 §:ssä säädetystä kiellosta on muodostanut merkittävimmän ELY:n toimivaltaan kuuluneen asiaryhmän.

Tavoitteena on ollut laatia kunnille uusia haasteita asettavassa tilanteessa opas, joka olisi riittävän tiivis [käsikirjanomainen](#) esitys vastaamaan keskeisiin poikkeamista koskeviin kysymyksiin. Toisaalta tavoitteena on ollut, että oppaasta olisi apua ratkaistaessa poikkeamiseen liittyviä [yksityiskohtia](#). Esityksen liitteenä on lisäksi PPT-esitys, joka on käyty läpi lain muutoksen johdosta järjestetyissä koulutustilaisuuksissa.

Mainittujen lähtökohtien johdosta oppaan rakenne on kaksiosainen. [Osassa I](#) käydään pääpiirteissään läpi poikkeamisen menettely hallintomenettelyprosessina. Tarkastelu alkaa poikkeamista koskevan hakemuksen vireille tulosta kunnassa ja päättyy tarkasteluun siitä, mitä toimia poikkeamista koskevan päätöksen antamisen jälkeen on tehtävä. Esitys on menettelyihin painottuva.

[Osaan II](#) sisältyy yksityiskohtaisemmat aineellisiin kysymyksiin painottuvat tarkastelut. Näihin viitataan osassa I [vihreällä kirjoitettuna](#).

Osassa II esitettävien tarkastelujen toivotaan edesauttavan päätöksentekoa siitä, voidaanko poikkeamista koskeva hakemus hyväksyä kokonaan tai mahdollisten lupaehtojen johdosta osittain vai tuleeko hakemus hylätä.

Katso oppaan kohderyhmistä, vaatimuksesta noudattaa poikkeamisen edellytysten tulkinnassa vakiintunut oikeuskäytäntö ja oikeuskäytännöstä oppaan keskeisenä lähdeaineistona lähemmin [Osa II.1](#).

# OSA I

## POIKKEAMISHAKEMUKSEN KÄSITTELYPROSESSI

Poikkeamista koskeva asia tulee kunnassa vireille, kun sitä koskeva hakemus on saapunut toimivaltaiseen kuntaan. Hakemuksen käsittelyä sääntelee MRL:ssä säädettyjen menettelysäännösten lisäksi keskeisesti hallintolaki (HL).

Asian valmistelu päätöksen tekemistä varten jakautuu kahtia siten, että aluksi on selvitettävä, täyttyvätkö *hallintomenettelyn edellytykset*. Tarvittaessa on erilaisin menettelyin pyrittävä poistamaan hallintomenettelyn edellytyksissä mahdollisesti olevat puutteet. Jos hallintomenettelyn muodollisia edellytyksiä ei joltakin osin saada kuntoon, on tehtävä valituskelpoinen *päätös asian tutkimatta jättämisestä* (hallintolainkäyttölain 5.1 §).

Jos hakija uudistaa hakemuksen, johon hän on jo aiemmin saanut hylkäävän päätöksen, uutta aiemman hakemuksen kanssa täysin saman sisältöistä hakemustakaan ei voida jättää tutkimatta, vaan asiassa on annettava uusi asiaratkaisu. Ks. 15.4.2016 annettu vuosikirjaratkaisu **KHO 2016:48**:

Hallintoasiassa annettu hakemuksen hylkäävä päätös ei saa sellaista oikeusvoimaa, joka estäisi samanlaista hakemusta koskevan asian ratkaisemisen uudella hallintopäätöksellä. Perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöksestä johtui, että viranomaisen oli käsiteltävä ja ratkaistava sille tehty poikkeamishakemus. Hakemukseen oli annettava ratkaisu siitä riippumatta, oliko vastaava hakemus aiemmin ollut saman viranomaisen ratkaistavana. Asian käsittelemistä koskevaan velvollisuuteen ei vaikuttanut myöskään se, kuinka todennäköisenä hakemuksen hylkäämistä voitiin aiempien ratkaisujen perusteella pitää. ELY-keskus ei ollut voinut jättää hakemusta tutkimatta sillä perusteella, että saman sisältöiseen hakemukseen oli aiemmin annettu ratkaisu eikä myöskään sillä perusteella, että se oli pitänyt perättäisten käsittelymaksujen maksamista hakijan kannalta epätarkoituksenmukaisena.

Edellytysten täytyessä voidaan aloittaa varsinaisen ns. *asiaratkaisun valmistelu*. Hakemusasioissa, kuten poikkeamista koskevan hakemuksen kohdalla, *asiaratkaisun perusmuodot ovat joko hakemuksen hyväksyminen tai hakemuksen hylkääminen*. Hakemus voidaan hyväksyä myös osittain, jolloin osa hakemuksesta voi tulla hylätyksi päätökseen MRL 174.1 §:n nojalla liitetyn *lupaehdon* johdosta. Hakemuksen hyväksyminen ja hylkääminen voidaan ilmaista erilaisin tavoin, kuten käyttämällä päätöksessä ilmauksia hakemukseen suostutaan, poikkeus myönnetään, poikkeusta ei myönnetä jne.

### 1. Asian vireilletulo ja hallintomenettelyn edellytysten selvittäminen

Jotta hakemus voitaisiin käsitellä poikkeamiasiana ja antaa siihen asiaratkaisu, tulee seuraavien neljän hallintomenettelyn muodollisen menettelyedellytyksen täytyä:

- 1) Viranomaisella tulee olla toimivalta käsitellä asia poikkeamiasiana.
- 2) Hakemuksen tulee koskea poikkeamista.
- 3) Hakijalla tulee olla vireillepano-oikeus asiassa.
- 4) Vireillepanon on tullut tapahtua säännösten edellyttämällä tavalla.

## 1.1. Viranomainen

Poikkeamista koskevan hakemuksen ratkaisee kunta, jonka alueella rakennuspaikka sijaitsee. Jos hakemus on erehdyksestä toimitettu väärälle kunnalle tai muulle väärälle viranomaiselle, on tämän HL 21.1 §:n nojalla viipymättä siirrettävä hakemus toimivaltaiseksi katsomalleen kunnalla ja ilmoitettava siirrosta hakijalle. Pykälän 2 momentin mukaan siirrettäessä asiakirja ei tarvitse tehdä erillistä päätöstä tutkimatta jättämisestä.

## 1.2. Poikkeamisen tarve

Asiaa voidaan ryhtyä käsittelemään poikkeamisasiana vain, jos hanke on jollain perusteella poikkeamisluvan tarpeessa. Kysymystä siitä, mistä asioista poikkeaminen voidaan myöntää ja mitä se ei koske, käsitellään Osassa II.2.

Usein saattaa olla epäselvää, tarvitaanko hankkeen toteuttamiseen poikkeamislupa. Esimerkkinä tulkinanvaraisesta säännöksestä voidaan mainita rantarakentamista koskeva MRL 72 §. Pykälän 1 ja 2 momentin sisältämän kiellon vuoksi rantavyöhykkeelle ja -alueelle rakentamiseen tarvitaan poikkeamislupa, jollei alueella ole 1 momentissa tarkoitettua kaavaa. Pykälän 3 momentissa mainitaan 5 tilannetta, joissa poikkeamista ei kuitenkaan tarvita. Jopa tuomioistuimissa on ollut erilaisia käsityksiä esimerkiksi siitä, milloin kysymys on ollut 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettua maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellisesta rakentamisesta tai milloin talousrakennus tulee momentin 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla samaan pihapiiriin ole-massa olevan asuinrakennuksen kanssa. Ratkaisupakosta johtuen lupaviranomaisen on ensi asteena kuitenkin otettava kantaa niin MRL 72 §:n samoin kuin muidenkin säännösten ja määräysten kohdalla siihen, onko hakija asiassaan poikkeamisluvan tarpeessa. Silloin kun kysymys on rantasuunnittelun tarpeesta poikkeamisesta, on lisäksi selvitettävä, tuleeko sovellettavaksi lain 72 §:n 1 vai 2 momentti (rantavyöhyke vai ranta-alue). Tältä osin ratkaisun perusteluineen tulee käydä myöhemmin ilmi myös itse poikkeamispäätöksestä. Kysymystä MRL 72 §:n 3 momentin tulkinnasta tarkastellaan Osassa II.4.2.

## 1.3. Hakija

Hakijaan kohdistuvasta hallintomenettelyn edellytyksestä säädetään maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 85.1 §:n 2 kohdassa. Sen mukaan poikkeamista koskevaan hakemukseen on liitettävä asiakirja, joka osoittaa rakennuspaikan hallinnan tai muun perusteen hakea poikkeusta.

Tavallisimmin hakijana on kiinteistön omistaja, jolloin oikeus puhevallan käyttöön osoitetaan *lainhuutotodistuksella*. Tuo asiakirja on liitettävä hakemukseen mukaan kiinteistön puhevallan käyttämistä koskevana perusasiakirjana myös kaikissa muissa tilanteissa.

Jos hakijana on rakennuspaikan omistajan sijasta asiamies tai avustaja, tulee tämän HL 12 §:n mukaan valtakirjalla tai muulla luotettavalla tavalla osoittaa olevansa oikeutettu edustamaan päämiestä. Jos hakijana on kiinteistökaupan esisopimuksen ostajaosapuoli tai esim. rakentamiseen oikeuttavan maanvuokrasopimuksen osapuolena oleva vuokramies, oikeus poikkeuksen hakemiseen osoitetaan lainhuutotodistuksella ja esisopimusasiakirjalla tai maanvuokrasopimuksella. Hakijan ollessa oikeushenkilö (yhdistys, osakeyhtiö jne.) hakemuksen allekirjoittajan/kirjoittajien tulee osoittaa valtuutensa asiaa koskevilla asiakirjoilla. Hakemuksen kohteena olevan alueen ollessa yhteisomistuksessa (esim. perikunta, puoliset) hakijoina tulee olla kaikkien osaomistajien tai hakemuksessa on oltava mukana valtakirja niiltä, jotka eivät ole allekirjoittaneet hakemusta. Jos hakemuksen kohteena olevan kiinteistön omistaa HL 14 §:ssä tarkoitettu vajaavaltainen, oikeus puhevallan käyttöön määräytyy mainitun lainkohdan mukaan.

Mikäli hakija ei ole liittänyt hakemuksen mukaan riittävää selvitystä oikeudestaan hakea poikkeamista, viranomaisen on HL 22 §:ssä säädetyllä tavalla kehoitettava hakijaa määräjassa täydentämään hakemusasiakirjat. Hakijalle on yksilöidysti ilmoitettava, miten asiakirjoja on täydennettävä.

Mikäli hakija ei anna pyydettyä täydennystä, asian käsittelyä ei voida jatkaa. Tällöin tehdään päätös asian tutkimatta jättämisestä. Päätös ja sitä koskeva muutoksenhakuohje on toimitettava hakijalle.

## 1.4. Hakemuksen vireillepano

Poikkeamisen hakemisesta säädetään MRA 85 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan hakemukseen on liitettävä 1) ympäristökartta, joka osoittaa alueen sijainnin, sekä asemapiirros, josta käyvät ilmi sekä olemassa olevat että suunnitellut rakennukset tai rakennustoimenpiteet rakennuspaikalla, 2) selvitys rakennuspaikan hallinnasta tai muu peruste hakea poikkeusta ja 3) selvitys kuulemisesta, jos hakija on suorittanut sen MRA 86.2 §:ssä säädetyllä tavalla. Pykälän 2 momentin mukaan hakemuksessa on esitettävä arvio poikkeamista koskevan hankkeen keskeisistä vaikutuksista sekä hakemuksen perustelut. Hakemus liitteineen jätetään kunnalle.

Poikkeamista haetaan kunnasta saatavalla hakulomakkeella. Mikäli hakemus on täytetty puutteellisesti tai sen mukana ei ole säädettyjä liitteitä asianmukaisesti laadittuina, hakijalla on HL 22 §:n mukaisesti varattava mahdollisuus täydentää asiakirjat ja poistaa puutteet.

Asemapiirotukset ovat usein laadittu puutteellisesti. Asemapiirroksen sisällöstä säädetään ympäristöministeriön asetuksessa rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä (A 12.3.2015/216). Asemapiirroksista on soveltuvin osin käytävä ilmi asetuksen 3-6 §:ssä edellytetyt tiedot. (Ks. asemapiirroksista myös Ympäristöministeriön ohje YM3/601/2015).

Hakemuksen täyttäminen tai liitteiden laatiminen voi tuottaa hakijalle vaikeuksia. MRA:n antamista koskevassa perustelumuiotiossa on asetuksen 85.2 §:n säännöksiä velvollisuudesta esittää arvio poikkeamista koskevan keskeisistä vaikutuksista ja hakemuksen perustelut perusteltu sillä, että ”Poikkeaminen merkitsee laissa säädetyn kaavoitusmenettelyn sivuuttamista ja yhden hankkeen ratkaisemista erillisenä poikkeamismenettelyssä.”

Hakija ei välttämättä tiedä, mitä kaikkea esimerkiksi edellä mainitussa vaikutusarviossa tulee esittää. HL 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava hakijalle neuvoja asian hoitamiseksi. Ensimmäisesti neuvot voivat koskea asian menettelyllistä puolta, mutta tietoja on annettava myös aineellisesta puolesta kuten esimerkiksi siitä, mitä lupa- ja oikeuskäytännössä on katsottu hakemuksen hyväksymistä puoltaviksi ja sitä vastaan puhuviksi seikoiksi. Neuvoja annettaessa on kuitenkin katsottava, että ei asetuta asiamiehen asemaan, koska tästä voi seurata esteellisyys käsitellä asiaa.

**Heti hoidettavat toimet hallintomenettelyn edellytysten täyttämiseksi.** HL 23.1 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Vaatimus koskee sekä hallintomenettelyn edellytysten selvittämistä että asiaratkaisun valmistelua ja valmistelun päätyttyä asian käsittelyn loppuun saattamista päätökseksi. Hakemuksen tultua vireille on työtilanteen puitteissa niin pian kuin mahdollista selvitettävä, onko hakemus saapunut toimivaltaiseen kuntaan, tarvitaanko hankkeen toteuttamiseen poikkeamislupa, onko hakijalla puhevalta asiassa ja onko hakemuksessa mukana kaikki tarvittavat asiakirjat asianmukaisesti laadittuna. Tarvittaessa asia on viipymättä siirrettävä toimivaltaiselle kunnalle, pyydettyä täydentämään asiakirjat jne. Tämän jälkeen hakemus voidaan jättää odottamaan työtilanteen mukaan määräytyvää käsittelyajankohtaansa.

**Muut heti hoidettavat välitoimet kuten naapurien ym. kuuleminen.** Siinä vaiheessa kun on saatu varmuus hallintomenettelyn edellytysten täyttymisestä (esim. kun pyydetty täydennykset on saatu) eli siitä, että asiassa tullaan antamaan asiaratkaisu, kunnan on HL 23.1 §:n mukaisesti varattava MRL 173.1 §:ssä ja MRA 86 §:ssä tarkoitetulla tavalla naapureille ja muille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa, tilaisuus kirjallisen muistutuksen tekemiseen niiltä osin kuin hakija ei ole MRA 86.2 §:ssä säädettyä suorittanut kuulemista.

Kuultaville on esitettävä asianmukainen asemapiirros, josta käy selkeästi ilmi hankkeen laatu ja laajuus (esim. kerrosala, kerrosuku, etäisyydet naapureihin, kulkuyhteydet). Hankkeen laadusta riippuen myös keskeiset vaikutukset (haju, melu jne.) tulee ilmoittaa. Muistutuksen tekemiselle on varattava aikaa vähintään 7 päivää. Naapurin kuuleminen varmistetaan allekirjoituksella.

Jos MRL 173.1 §:ssä tarkoitettuja asianosaisia laajempi kuuleminen on tarpeen esim. hankkeen vaikutusten vuoksi, asiasta on kuulutettava MRA 86.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla kunnan ilmoitustaululla ja ilmoitettu vähintään yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä.

MRA 87 §:n mukaan kunnan on tiedotettava *alueellista poikkeamista* koskevasta päätösehdotuksesta naapureille ja muille, joiden asumiseen, työnteeseen tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa kuuluttamalla siitä kunnan ilmoitustaululla sekä ilmoittamalla siitä kunnan internetsivuilla ja ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä ja varattava vähintään 14 päivää aikaa tehdä alueellista poikkeamista koskevasta päätösehdotuksesta kirjallinen muistutus.

MRL 173.1 §:n säännökset kuultavien piiristä ovat tulkinnanvaraisia. Jo se, ketä on pidettävä naapurina, saattaa olla epäselvää. Rakennuslupaa haettaessa naapurilla tarkoitetaan MRL 133.1 §:ssä viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaa tai haltijaa.

Vuosikirjaratkaisussa **KHO 2003:36** oli kysymys seuraavasta:

Myönnetyn lainhuudon mukaan puoliset omistivat kumpikin puoli osaa kiinteistöstä, jonka naapurikiinteistölle poikkeus oli myönnetty. KHO katsoi, että kuuleminen oli suoritettu puutteellisesti, kun hakemus oli saatettu tiedoksi vain toiselle yhteisomistajalle. Päätös poikkeamislupan myöntämisestä kumottiin menettelyvirheen johdosta.

#### **Muut heti hoidettavat välitoimet. Lausuntojen pyytäminen viranomaisilta.**

**Tarveharkinnalla hankittavat lausunnot.** Viranomaisilta pyydettävistä lausunnoista säädetään MRL 173.3 ja 4 §:ssä. Pykälän 3 momentissa on kysymys tapauskohtaiseen harkintaan perustuvasta lausunnon pyytämisestä. Momentin mukaan, jos poikkeaminen koskee merkittävästi ELY-keskuksen, muun valtion viranomaisen tai maakunnan liiton toimialaa, "kunnan on tarvittaessa pyydettävä" niiden lausunto ennen poikkeamista koskevan asian ratkaisemista. Muita valtion viranomaisia voivat olla esim. museovirasto rakennussuojeluun liittyvässä poikkeamisessa, ilmailulaitos ja puolustusvoimat esim. tuulivoimaloita koskevassa asiassa jne. Maakunnan liitolta lausunnon pyytäminen voi olla tarpeen poikettaessa merkittävästi maakuntakaavasta.

Lausunnon pyytämistarpeen arviointi tapahtuu kahdessa vaiheessa. Ensin on ratkaistava, koskeeko poikkeaminen "merkittävästi viranomaisen toimialaa" ja jos vastaus on myöntävä, tulee sen jälkeen arvioida, onko lausunnon pyytäminen "tarpeen". Käytännössä tarkoituksenmukainen riittävä menettely usein saattaa olla, että kunta tiedustelee viranomaiselta, pitääkö se tarpeellisenä antaa asiassa lausunnon. Jos vastaus on kielteinen, asia on tältä osin hoidettu.

Aiemmasta poiketen ELY-keskuksen (lakisääteistä) lausuntoa ei kevään 2016 lakimuutoksen jälkeen pykälän 4 momentin mukaan tarvitse enää pyytää, kun poikkeaminen koskee aluetta, jota koskevat erityiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Lain muutokseen johtaneen HE:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan asiasta tarveharkintaisten lausuntojen näkökulmasta seuraavaa:

"Säännös on nykyisinkin hyvin tulkinnanvarainen. Poikkeamistoimivallan siirtyessä kokonaan kunnille säännöksen merkitys kasvaisi ja sitä olisi mahdollista tulkita siten, että elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen lausunto olisi pyydettävä sellaisissakin tilanteissa, joissa tarvetta lausunnolle ei ole. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista tilanteessa, jossa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäviä pyritään vähentämään ja poikkeamisprosessia yksinkertaistamaan ja lyhentämään. Käytännössä kunnan olisi kuitenkin pykälän 3 momentin nojalla edelleen tarvittaessa pyydettävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto silloin, kun poikkeaminen koskee valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamisen kannalta erityisen merkittävää aluetta".

Toisaalta joskus kysymys voi olla siitäkin, että täyttääkseen HL 31.1 §:n mukaisen asian selvittämisvelvollisuutensa kunta pitää asian ratkaisemiseksi tarpeellisenä lausunnon saamista erityisasiantuntemusta omaavalta viranomaiselta (esim. museovirastolta) oman päätösharkintansa pohjaksi. Tällöin lausuntopyyntöissä



on ehkä syytä tuoda mainittu tarve nimenomaisesti esille. Mainittakoon tähän liittyen, että HL 10.1 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Lisäksi MRL 173.3 §:n mukaan, jos ”poikkeaminen vaikuttaa merkittävästi naapurikunnan maankäyttöön, kunnan on pyydettävä myös naapurikunnan lausunto”. Jos tämä - sinänsä tulkinnanvarainen - kynnys ylittyy, lausunto on pyydettävä ilman tarveharkintaa. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että kuntien rajan läheisyyteen sijoittuvalla hankkeella on merkittäviä ympäristövaikutuksia vaikkapa lisääntyvän liikenteen muodossa.

**Lakisääteiset lausunnot.** MRL 173.4 §:n mukaan ELY-keskuksen lausunto on pyydettävä aina kun poikkeaminen koskee: 1) luonnonsuojelun kannalta merkittävää aluetta; 2) rakennussuojelun kannalta merkittävää kohdetta tai aluetta; tai 3) maakuntakaavassa virkistys-, suojelu- tai liikennealueeksi varattua aluetta. Yhteistä lakisääteisille lausunnoille on, että niitä pyydetään poikkeamisista, joihin liittyy ylikunnallisten intressien huomioon ottamisen tarve.

MRL:n säätämiseen johtaneen HE 101/1998 mukaan *luonnonsuojelun* kannalta merkittävästä alueesta on kyse silloin, kun alue kuuluu valtakunnalliseen suojeluohjelmaan, kyse on luonnonsuojelulain mukaisen suojellun luontotyyppin alueesta tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikasta, maisema-alueesta tai Natura-2000 alueesta.

*Rakennussuojelun* kannalta merkittävästä kohteesta tai alueesta on kyse, kun poikkeus koskee kaavassa tai rakennussuojelulain nojalla suojeltua rakennusta tai valtakunnallisessa inventoinnissa (RKY 2009) arvokkaaksi luokiteltua rakennusta. Sen sijaan se, että rakennus sijaitsee valtakunnallisessa inventoinnissa merkittäväksi todetulla alueella, ei automaattisesti tarkoita, että poikkeamisesta on pyydettävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto.

Kolmanneksi ELY-keskukselta on pyydettävä lausunto aina, kun poikkeaminen koskee *maakuntakaavassa* virkistys-, suojelu- tai liikennealueeksi varattua aluetta. Näistä viimeksi mainittu on uusi lakisääteisen lausuntomenettelyn kohteena. ELY-keskukselta pyydettävän lausunnon lisäksi maakuntakaavapoikkeamisesta on edellä todetulla tavalla pyydettävä harkinnan mukaan maakunnan liiton lausunto.

**Muut lausunnot.** MRL 173.3 ja 4 §:ssä on säännökset vain siitä, missä tapauksissa lausuntoja eri viranomaisilta on ainakin pyydettävä. Laissa nimenomaisesti säädetyn lisäksi kunta voi ja sen tulee HL 31.1 §:n puitteissa huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Tavallisimmin kysymys voi olla lausunnon pyytämisestä esimerkiksi oman kunnan ympäristönsuojelu- ja/tai terveysviranomaiselta.

**Lausunnon toimittaminen kunnalle.** Aiemmin MRL 174.3 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten tuli antaa lausuntonsa kunnalle kahden kuukauden kuluessa, mutta lainmuutoksen jälkeen määräaika on yksi kuukausi. Kunta voi viranomaisen pyynnöstä myöntää lisää aikaa lausunnon antamista varten.

## 2. Asiaratkaisun valmistelu

### 2.1. Päätöksen tekemistä varten tarvittava asiakirja-aineisto

Seuraavien tietojen tulisi käydä ilmi ensisijaisesti hakemuksesta ja sen liitteistä:

- Haettu toimenpide sekä kiinteistön nykyinen ja tuleva käyttötarkoitus (esim. loma-asunto, omakotitalo. Asuin- tai päärakennus ei ole riittävän yksiselitteinen ilmaisu)
- Arvio hankkeen vaikutuksista ja hakemuksen perustelut
- Haettu kerrosala tai sen lisäys (k-m<sup>2</sup>)
- Haettu asuntojen ja kerrosten lukumäärä
- Kiinteistötunnus
- Selvitys omistus- /hallinto-oikeudesta (lainhuutotodistus ym.)
- Rakennuspaikan pinta-ala ja olosuhteet (esim. korkeusasema suhteessa vesistöön, maaperä)

- Kulkuyhteydet rakennuspaikalle tai liittyminen maantiehen
- Asemapiirros, jossa mittakaava
- Hakijan vastineet muistutuksiin ja lausuntoihin

Sikäli kuin hakija ei ole antanut selvitystä, hankitaan seuraavat tiedot viran puolesta. Siinäkin tapauksessa, että hakija on toimittanut tiedot, niiden paikkansapitävyys on varmistettava viran puolesta:

- Naapureiden muistutukset hakemuksen johdosta
- Kiinteistön jo käyttämä rakennusoikeus ja olemassa olevat rakennusluvat (nro:t ja kopio asemapiirroksista, julkisivukuvista ja pohjapiirroksista).
- Rakennuspaikalle jo haetut poikkeamispäätökset yms.
- Kiinteistön mahdollisuus liittyä vesi- ja viemäriverkostoon
- Rakentamiseen vaikuttavat seikat (mahdolliset rasitteet ym.)
- Naapurikiinteistöjen ja -tonttien rekisteritunnukset.
- Naapurikiinteistöjen ja -tonttien omistajien yhteystiedot

Kaavoitustilanteesta ja muista rakennuspaikkaa koskevista maankäytön määräyksistä on viran puolesta hankittava ainakin seuraavat selvitykset:

- Ajan tasalla oleva kiinteistörekisterikartta
- Maakuntakaavamerkinnot ja -määräykset rakennuspaikalla
- Yleiskaavamerkinnot ja -määräykset rakennuspaikalla
- Asemakaavamerkinnot ja -määräykset rakennuspaikalla
- Kunnan rakennusjärjestyksen määräykset
- Kunnan kaavoituskatsaus
- Rakennuspaikkaa koskevat RakSLuL:n ja RakPerintöL:n mukaiset rakennussuojelupäätökset (Museoviraston rakennusperintörekisteri)
- Kuuluuko rakennuspaikka valtakunnallisesti merkittäviin rakennettuihin kulttuuriympäristöihin (RKY 2009)
- Onko Museoviraston muinaisjäännösrekisterissä rakennuspaikkaa tai sen lähiympäristöä koskevia merkintöjä
- Luontoarvot (Mm. LSL 7 ja 77 §:n mukaiset luonnonsuojeluohjelmat ja -päätökset, 32 §:n mukaiset maisema-alueet, 29 §:n mukaiset luontotyyppirajauspäätökset. Tietoja luontoarvoista löytyy osoitteesta [www.syke.fi/avointieto](http://www.syke.fi/avointieto), joka on korvannut v.2008 avatun OIVA-ympäristö-tieto- ja paikkatietopalvelun)

Ranta-alueiden poikkeamisessa valmistelijan on selvitettävä kiinteistön rekisteröintipäivämäärä ja laadittava:

- Emätilaselvitys karttoineen, jos selvitystä ei ole tehty kaavassa
- Selvitys emätilan käyttämisestä rakennuspaikoista muunnettua rantaviivakilometriä kohden, jos mitoitus ei ole osoitettu kaavassa tai jos kyse ei ole korvaavasta rakentamisesta

Tarvittavat selvitykset vaihtelevat muun muassa sen perusteella, sijaitseeko rakennuspaikka sellaisella kaava-alueella, jossa rakentamisen mitoitus on osoitettu riittävällä tarkkuudella vai tällaisen kaava-alueen ulkopuolella. Rannan mitoitus ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun toteutumista on arvioitava tarkemmin emätilatarkastelun ja muunnetun rantaviivaperiaatteen kautta esimerkiksi sellaisilla ranta-alueilla, joilla ei ole ranta-asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty kaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

## 2.2. Katselmus tai muu tutustuminen rakennuspaikkaan

MRL 133.2 §:n mukaan rakennuslupahakemuksen johdosta rakennuspaikalla on tarvittaessa toimitettava katselmus rakennuksen ympäristöön soveltuvuuden selvittämiseksi, rakentamisen vaikutusten arvioimiseksi ja naapurien kuulemiseksi.

Poikkeamismenettelyyn ei liity vastaavaa säännöstä. Myös poikkeamisen yhteydessä katselmus tai määrämuodottomampi rakennuspaikkaan tutustuminen on mahdollinen ja erityisesti ranta-alueilla sitä voi pitää tarpeellisena. Katselmuksen kohdalla sovellettavaksi tulevat HL 38 §:n säännökset. Pykälässä säädetään:

Viranomainen voi toimittaa katselmuksen, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Asianosaiselle on varattava tilaisuus olla läsnä katselmuksessa ja esittää mielipiteensä esille tulevista seikoista. Asian laadun niin vaatiessa katselmukseen on kutsuttava myös viranomainen, jonka tehtäviin asianomaisen toiminnan valvonta lain mukaan kuuluu tai jonka asiantuntemusta tarvitaan asian ratkaisemiseksi. Katselmus on toimitettava aiheuttamatta kohtuutonta haittaa katselmuksen kohteelle tai sen haltijalle.

Katselmuksessa on pidettävä pöytäkirjaa, josta tulee käydä ilmi viranomaisen tekemät keskeiset havainnot ja asianosaisen esittämät huomautukset. Pöytäkirja on viipymättä annettava tiedoksi asianosaiselle ja muille toimitukseen kutsutuille.

Katselmus on julkinen. Viranomainen voi rajoittaa yleisön pääsyä katselmukseen, jos se on tarpeen asian laadun tai katselmuksen kohteena olevan toiminnan luonteen vuoksi. Katselmusta ei saa toimittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa, ellei laissa erikseen toisin säädetä.

## 2.3. Poikkeamisen edellytysten ja erityisen syyn selvittäminen

Poikkeamislupa voidaan myöntää vain, jos MRL 171.2 §:ssä säädetty poikkeamisen oikeudelliset edellytykset täyttyvät ja jos lisäksi on olemassa pykälän 1 momentissa tarkoitettu erityinen syy. Muussa tapauksessa lupahakemus on hylättävä.

Poikkeamisen edellytyksiä ja erityistä syytä on tarkasteltu lähemmin Osassa II.3

MRL 171.2 §:n mukaan poikkeusta ei saa myöntää, jos se:

- 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
- 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden toteutumista;
- 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista;
- 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- ja muita vaikutuksia.

Pykälän 3 momentin mukaan 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna vaikutuksiltaan merkittävänä rakentamisena ei pidetä tuulivoimalan rakentamista asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle jo rakennetulle alueelle. Pykälän 4 momentin mukaan poikkeusta ei voida myöntää maisematyölupaa koskevista säännöksistä eikä 137 §:ssä säädettyistä rakennuslupan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella.

Lisäksi alueellisen poikkeamisen edellytyksenä MRL 172.2 §:n mukaan on, että poikkeamisella edistetään olemassa olevien rakennusten käyttöä, kehittämistä ja ylläpitoa.

**Haitan aiheuttaminen kaavoitukselle.** Tällä poikkeamisen edellytyksellä varaudutaan tulevaan kaavoitukseen. Olennaista on, että poikkeamisella ei saa vaarantaa MRL:n mukaiset sisältövaatimukset täyttävän kaavan laatimista. Niinpä esimerkiksi rantarakentamisessa poikkeamisella ei voida sallia rakentamista sellaiselle paikalle, johon MRL 73.1 §:n 1 kohdan säännökset huomioon ottaen edes kaavalla ei voitaisi osoittaa

rakennuspaikkaa (esim. pieni puuton kalliosaari). Samoin on otettava huomioon, että emätilan alueelle jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta (MRL 73.1 §:n 3 kohta).

**Haitan aiheuttaminen kaavan toteuttamiselle.** Säännöksen kiello koskee oikeusvaikutteisia kaavoja. Jos hakemus sen sijaan poikkeaa MRL 45 §:ssä tarkoitetun oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan määräyksestä, siihen ei tarvita poikkeamislupaa eikä kielteistä poikkeamisratkaisua voida perustella tällaisella kaavalla. Oikeusvaikutuksettomalle kaavalle voidaan kuitenkin tapauskohtaisesti antaa merkitystä tosiasioita koskevana taustaselvityksenä.

Haitta kaavan toteuttamiselle voi ilmetä esimerkiksi tilanteessa, jossa poikkeamisella syrjäytettäisiin kaavan perusratkaisuja. Kysymys voisi olla vaikkapa emätilatarkasteluun perustuvassa rantaosayleiskaavassa osoitettujen rakennuspaikkojen määrän lisäämisestä poikkeamisluvalla tai ranta-asemakaavan rakennuspaikkakohtaisen rakentamisen merkittävän lisärakennusoikeuden salliminen tilanteessa, jossa vastaavat poikkeamiset tulisi sallia monille muillekin kaavojen alueella.

**Haitan aiheuttaminen alueiden käytön muulle järjestämiselle.** Tämä poikkeamisedellytys voi liittyä yhteen sen kanssa, että poikkeamisesta aiheutuu haittaa joko kaavoitukselle tai kaavan toteuttamiselle. Lisäksi sillä voi olla itsenäistä merkitystä esimerkiksi tilanteessa, jossa tarkoitus on sijoittaa ilman kaavallista suunnittelua pysyvää asumista loma-asutukseen käytetylle alueelle.

**Luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamisen vaikeutuminen.** Poikkeamislupaharkinnassa luonnonsuojelun tavoitteet liittyvät suoraan luonnonsuojelulain nojalla suojeltuihin luontotyypeihin (LSL 29 §) ja ympäristöministeriön ja alueellisen ympäristökeskuksen sekä ELY-keskuksen päätöksillä perustettuihin maisema-alueisiin (LSL 32-33 §:t). Lisäksi kysymys on LSL 10 luvussa säädettyä Natura-verkostoa koskevista erityissäännöksistä. Tämän kohdan nojalla on otettava huomioon myös LSL 7 ja 77 §:ssä tarkoitetut luonnonsuojeluohjelmat ja päätökset.

**Rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamisen vaikeutuminen.** Tässä kohdassa on kysymys tavallisimmin poikkeamisesta rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä. Poikkeamishakemus voi koskea suojellun ja kaavassa säilytettäväksi määrätyn rakennuksen purkamista mutta vähäisemmätkin kaavan suojelumääräyksen kanssa ristiriidassa olevat hankkeet voivat edellyttää poikkeamislupaa. Toisaalta poikkeamisluvan tarve esimerkiksi rakennuksen purkamiseksi riippuu viime kädessä säilytettäväksi määrättyjen rakennustenkin kohdalla kaavamääräyksen yksityiskohdista ja tosiasioista, kuten esimerkiksi siitä, missä kunnossa rakennus on suhteessa suojelun tavoitteisiin. Esimerkiksi jos rakennus on niin rapistunut, että sen alkuperäiset suojeluarvot on menetetty, kaavamääräyksen sisällöstä riippuen estettä poikkeuksen myöntämiselle ei välttämättä ole.

**Poikkeaminen ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- ja muita vaikutuksia.** Merkittävällä rakentamisella tarkoitetaan ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista kuten kerrostalon rakentamista kaavan mukaiselle omakotitaloalueelle tai suursikalan rakentamista ranta-asemakaavan RA-korttelialueelle.

Merkittävät haitalliset ympäristö- ja muut vaikutukset voivat HE 101/1998 perustelujen mukaan liittyä poikkeamisesta muutoin aiheutuviin moninaisiin vaikutuksiin. Kysymys on rakentamisesta, joka vaikutustensa puolesta edellyttää nimenomaan kaavallista suunnittelua. Näistä hallituksen esityksessä on esimerkkinä mainittu vähittäiskaupan suuryksikön rakentaminen.

MRL 171.3 §:n mukaan vaikutuksiltaan merkittävänä rakentamisena ei pidetä tuulivoimalan rakentamista asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle jo rakennetulle alueelle.

**Poikkeamisen ulkopuolelle jätetyt tilanteet.** MRL 171.4 §:n mukaan poikkeusta ei voida myöntää maisematyölupaa koskevista säännöksistä eikä 137 §:ssä säädettyistä rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella.

**MRL 171.1 §:ssä tarkoitettu erityinen syy.** Poikkeamisluvan myöntäminen on mahdollista, jos edellä todetut poikkeamisen edellytykset täyttyvät ja jos poikkeamiseen lisäksi on lain 171.1 §:ssä tarkoitettu erityinen syy.

Lähtökohtaisesti hakijan asiana on tuoda esille se, mitä asiassa olisi pidettävä erityisenä syynä. Hallintolain mukaan viranomaisella on neuvontavelvollisuus ja asian selvittämisvelvollisuus, joten käytännössä asian valmistelija joutuu usein viran puolesta selvittämään, onko asiassa olemassa erityinen syy.

Laissa ei ole määritelty erityisiä syitä vaan käsitteen merkityssisältö on muotoutunut pitkäaikaisessa lupa- ja oikeuskäytännössä. Hakijaan liittyvät erilaiset henkilökohtaiset syyt eivät ole laissa tarkoitettuja erityisiä syitä.

Erityisen syyn sisältö vaihtelee sen mukaan, minkä sisältöisestä poikkeamisesta on kysymys ja mistä poikkeusta haetaan. Esimerkiksi poikkeamiseen rakennussuojelua koskevasta kaavamääräyksestä yleensä liittyy täysin erilaisia erityisiä syitä kuin jos kysymys on poikkeamisesta vaikkapa rakennusjärjestyksen mukaisesta rantarakentamisen enimmäismäärästä.

*Yhteisenä nimittäjänä erityisille syille voidaan pitää sitä, että niiden on liityttävä jollain tavoin maankäytön tavoitteisiin ja MRL:n tavoitteiden toteutumiseen. Kaikki maankäytöllisiä tavoitteita tukevat seikat voivat olla erityisiä syitä.*

## 2.4. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistaminen erityisesti rantarakentamisessa

Kysymystä maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistamisesta tarkastellaan yksityiskohtaisemmin **Osassa II.5.**

**Vaatus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta.** Vaatus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta on saanut MRL:n soveltamisessa keskeisen aseman rantarakentamiseen liittyvässä kaavoitus- ja poikkeamismenettelyissä, joissa asian varmistamiseen on muodostunut vakiintuneet erityismenettelynsä *emätilatarkastelusta* ja siihen liittyen *rantaviivaan muuntamisesta* sekä rakentamiseen eri tavoin soveltuvien rannanosuuksien *mitoitusvyöhykkeistä*.

Vaatus maanomistajien tasapuolisesta/yhdenvertaisesta kohtelusta sovellettaessa MRL:n kaavoitus- ja lupasäännöksiä johdetaan perusoikeutena voimassa olevasta Suomen perustuslain 6 §:stä, jonka 2 momenttiin sisältyy syrjäntäkielto. Lainkohdan mukaan:

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 6.2 §:n sanamuodosta käy ilmi, että syrjäntäkielto ei ole ehdoton; ”syrjiä” saa, jos siihen on olemassa oikeudelliselta kannalta hyväksyttävä peruste. MRL:in ei sisälly nimenomaisia täsmennyksiä sitä, millaisin perustein vaatus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta voi lupamenettelyjen (tai kaavoituksen) yhteydessä syrjäntyä. Perustuslain 6.2 §:n sanamuoto huomioon ottaen tällaisia syitä tai perusteita myös MRL:n kohdalla kuitenkin voi ja saa olla.

Oikeuskäytännössä on sekä kaavoitukseen että poikkeamislupien yhteydessä toistuvasti tuotu esille, että vaatus yhdenvertaisuudesta koskee vain *keskenään verrannollisessa asemassa olevia*. Toiseksi yleisperusteena sille, mikä oikeuttaa syrjäntämää (muodollisen) tasapuolisuuden, oikeuskäytännössä on vakiintuneesti todettu, että *samanlaisessa asemassa olevia maanomistajia on kohdeltava tasapuolisesti, ellei tästä poikkeamiseen ole olemassa kaavamuodosta johtuvaa tai muuta hyväksyttävää maankäytöllistä erityistä perustetta*. Asia on todettu mm. vuosikirjaratkaisussa **KHO 2013:110**:

Suomen perustuslain 6 §:ssä ilmenevää yhdenvertaisuusperiaatetta on sovellettava myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa. Periaate, jonka toteutumistapa viime kädessä riippuu kulloinkin kysymyksessä olevasta kaavamuodosta, edellyttää muun ohella, ettei alueiden omistajia aseteta kaavassa toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen ole maankäytöllisiä perusteita.

**Emäkiinteistötarkastelun tausta, tarkoitus ja velvoittavuus.** Koska MRL 73. 1 §:n 3 kohdan mukaan ranta-alueille on jätävä riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta, on selvää, että kaikkia ranta-alueiden maanomistajien rakennustarpeita ei käytännössä voida hyväksyä. Tästä johtuen on oltava jokin mekanismi, jolla rajalliset rakennusoikeudet voidaan toteuttaa niin, että vaatimus maanomistajien yhdenvertaisesta ja tasapuolisesta kohtelusta ei tule syrjäytetyksi.

Kaavoituksessa ja sitä koskevassa oikeuskäytännössä ranta-alueiden maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi on vakiintunut ns. *emäkiinteistötarkastelu*. Sama koskee myös poikkeamismenettelyä koska poikkeamisen tulee tapahtua kaavoitusta koskevilla ehdoilla (MRL 171.2 §:n 1 kohta). Menettely tarkoittaa, että kiinteistöjuoksutuksessa palataan taaksepäin johonkin ajankohtaan ja selvitetään kuinka paljon tuolloin voimassa olleista emäkiinteistöistä on erotettu itsenäisiä tiloja ja kuinka monta rakennusoikeutta emätilan ranta-alueilla on käytetty muunnettua rantaviivakilometriä kohti.

Emätilatarkastelun tarpeellisuuteen on otettu kantaa vuosikirjaratkaisussa **KHO 2014:2**

*lisalmen kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt Kilpijärven länsirannan osayleiskaavan. Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on vaatinut hallinto-oikeudessa, että päätös kumotaan lainvastaisena. ELY-keskuksen valituksessa muun ohella todettiin: Rakentamista suoraan ohjaavassa yleiskaavassa lähtökohtana tulee olla, että kaavassa osoitetaan rakennuspaikkojen määrä tila- ja maanomistusyksiköittäin. Rakennuspaikkojen mitoittamiseen liittyvissä kaava-asiakirjoissa ei ole poikkileikkausvuodeksi ilmoitettuun vuoteen 1969 perustuvia mitoituslaskelmia kyläyleiskaavan aluerajauksen at-alueelta eikä myöskään sen ulkopuoliselta rantavyöhykkeeltä.*

Kuopion hallinto-oikeus 16.2.2012 nro 12/0077/3: Rakentamiseen osoitettujen alueiden mitoittamiseen liittyen asiakirjoissa olevasta tilakohtaisesta taulukosta ilmenevät vain kaavan laatimisajankohdan mukainen tilajako ja näillä tiloilla jo olevat rakennuspaikat sekä niille mahdollisesti osoitetut uudet rakennuspaikat sekä näiden tilojen rantaviivan ja muunnetun rantaviivan pituus. Kaava-aineistosta puuttuu selvitys kunkin rakentamiseen osoitetun tilan osalta sen vuoden 1969 mukaisen tilajaotuksen osoittamasta kantatilasta eikä sitä edellä mainitun taulukon perusteella ole pääteltävissäkään. Mitoituksen osalta kaava-asiakirjoissa ei näin ollen ole selvitystä, jonka perusteella olisi todennettavissa kaavaselostuksessa ilmoitetun mitoituksen toteutuminen yleiskaavan at-alueella tai sen ulkopuolella olevalla rantavyöhykkeellä. Kun näillä alueilla on kysymys yleiskaavasta, jonka perusteella rakennusluvut kaavassa osoitettuun rakentamiseen ovat suoraan myönnettävissä, tulee maanomistajien tasapuolisen kohtelun vuoksi rakentamisen ja rakennusoikeuden määrittämisen perustua yksityiskohtaiseen tila- ja maanomistajakohtaiseen selvitykseen. Asian luonteesta johtuu, että tämä selvitys on liitettävä kaava-aineistoon niin, että suunnittelun perusteena olevan mitoituksen konkreettinen toteutuminen on vaikeuksitta havaittavissa.

Kaava ei mitoittamiseen liittyen perustu riittäviin selvityksiin.

Edellä lausutuilla perusteilla kaavan hyväksymistä koskeva päätös on ollut eteläosan kyläyleiskaava-alueen ja pohjoisosan rakentamiseen osoitettujen rantavyöhykkeellä olevien alueiden osalta kuntalain 90 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla lainvastainen.

**KHO 2014:2** Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten hallinto-oikeus, että kaava-asiakirjoihin ei sisälly sellaista mitoitus selvitystä, jonka perusteella voitaisiin arvioida maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen toteutumista rantarakentamisessa. Tämä olisi kuitenkin välttämätöntä, kun otetaan erityisesti huomioon, että kaavan tarkoituksena on osoittaa Kilpijärven länsirannalle alueelle aiemmin hyväksytyn ranta-asemakaavan pohjalta toteutuneen loma-asutuksen sijasta sekä tiiveydeltään että rakentamisen laadultaan aiemmasta merkittävästi poikkeavaa vakituista asutusta.



**Tasapuolisuusvaatimus emätilojen välillä ja emätilan sisällä.** Aiemmin emätilatarkastelulla ymmärrettiin ensisijaisesti sen varmistamista, että eri emätiloja on mahdollista rakentaa toisiaan vastaavissa olosuhteissa samanlaisella tehokkuudella. Viimeaikaisessa KHO:n ratkaisukäytännössä on tuotu esille, että tasapuolisuuden tulee toteutua myös emätilan sisällä.

**Emäkiinteistötarkastelun leikkausajankohta.** Tavallisimmin emäkiinteistötarkastelussa palataan joko MRL:a edeltäneen rakennuslain voimaantulon ajankohtaan 1.7.1959 tai mainitun lain rantakaavasäännösten voimaan tulon ajankohtaan 15.10.1969. Leikkausajankohdan valinta määräytyy ennen muuta loma-asutuksen tarpeita varten alkaneen kiinteistönmuodostuksen ajankohdan mukaan. Johdonmukaisuuden ja tasapuolisuuden varmistamiseksi on syytä katsoa, että jo yksi vuosien 1959 ja 1969 välillä muodostunut rakennuspaikka edellyttää leikkausajankohdaksi rakennuslain voimaantulon ajankohtaa.

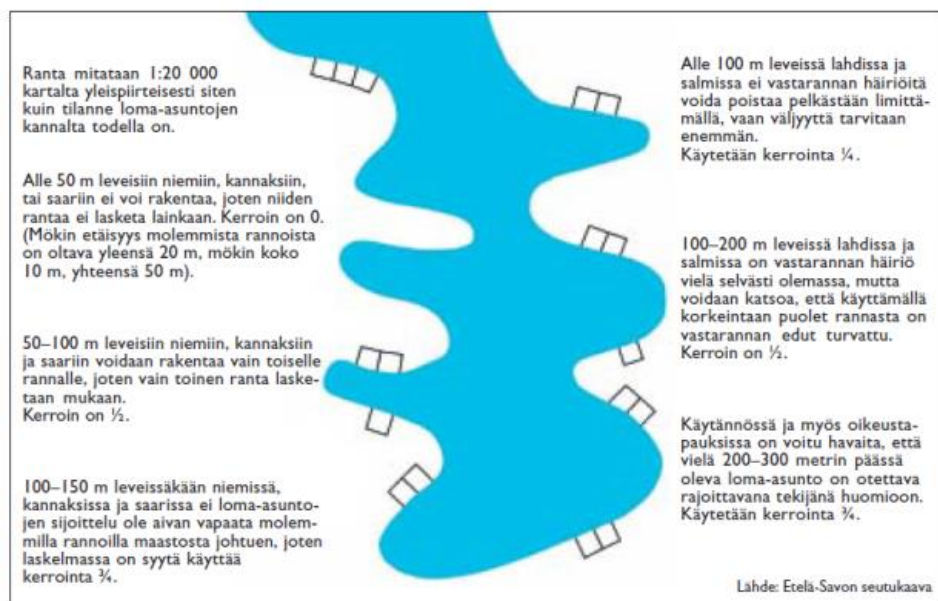
Tarkastelun pitkä aikajänne on perusteltavissa sillä, että kun rakennusoikeuksia voidaan kullekin emättilalle osoittaa vain rajallinen määrä, riittävän pitkän ajanjakson huomioon ottamisella voidaan ainakin johonkin rajaan saakka eliminoida kiinteistönmuodostuksen ajallisen satunnaisuuden merkitystä ja osaltaan tällä tavoin edistää tasapuolisuuden toteutumista.

Kun emäkiinteistön muunnetun rantaviivan pituus jaetaan kiinteistön ranta-alueilla käytettyjen rakennusoikeuksien määrällä, saadaan emäkiinteistön *rakentamistehokkuutta osoittava luku eli se, montako rakennusoikeutta emätila on jo käyttänyt muunnettua rantaviivakilometriä kohti*. Koska lupa- ja oikeuskäytännössä emätilakohtainen poikkeamisluvin sallittavissa oleva rakentamistehokkuus on vakiintunut tiettyihin rajoihin, voidaan emätilatarkastelun lopputuloksen nojalla yleensä suoraan todeta ainakin se, milloin hakemusta ei voida hyväksyä. Näin on muun muassa silloin, kun näyttää kiistattomalta, että alueen olosuhteista, ominaisuuksista jne. johtuen edes kaavalla ei voitaisi sallia niin suurta rakentamistehokkuutta, jolla emätilaa on jo rakennettu.

**Emäkiinteistötarkasteluun liittyvä rantaviivan muuntaminen.** Alun perin kaavoituksessa käyttöön otettu rantaviivan muuntaminen on muodostunut vakiintuneeksi menettelyksi myös poikkeamismenettelyssä. Rantaviivan muuntamisen kaavoituksellinen tarve ja oikeudellinen perustelu ilmenevät vuosikirjaratkaisun **KHO 2013:91** otsikossa esitetystä:

Kaavaa laadittaessa käytettävä vesistökohtainen mitoitusluku riippuu esimerkiksi vesistön ja sen rannan luonnonarvoista, veden vaihtuvuudesta ja syvyydestä sekä rantojen rakennettavuudesta ja nykyisestä rakentuneisuudesta. Niin sanotun muunnetun rantaviivan käyttämisessä rakennusoikeuksia mitoitettaessa pyritään muun ohella sovittamaan rakentamisen määrä alueen luonnonoloihin ja vesistön sietokykyyn sekä erityisesti ottamaan huomioon vastarannan läheisyys kapeiden vesistönosien rannoilla ja se, että kapeilla maa-alueilla, kuten kannaksilla ja niemissä, rakennusta ei kenties voida sijoittaa riittävän välimatkan päähän rantaviivasta. Muunnettua rantaviivan pituutta käytetään yhdessä mitoitusluvun kanssa kaavoituskäytännössä yleisesti apuneuvona harkittaessa yleiskaavassa eri ranta-alueille ja siten myös eri emätiloille osoitettavan rakennusoikeuden määrää maankäyttö- ja rakennuslain 39 ja 73 §:n vaatimusten mukaisesti. Rakennusoikeuden osoittamisessa eri emätiloille ja niistä muodostetuille tiloille on lisäksi noudatettava Suomen perustuslain 6 §:stä ilmenevää yhdenvertaisuusperiaatetta.

Rantaviivan muuntaminen on siten menettely, jonka avulla osaltaan pyritään varmistamaan, että kaavasta tai poikkeamisesta ei aiheudu MRL 73.1 §:n 1 ja 3 kohtien vastaisia vaikutuksia. Rantaviivan yleiseksi muuntamismenettelyksi on muodostunut niin sanottu *Etelä-Savon malli*, joka on esitetty ensimmäisen kerran Etelä-Savon seutukaavan 3. vaiheen kaavaselostuksessa vuonna 1985. Sittemmin siinä esitetty rantaviivan muuntamismalli on saanut valtakunnallisesti vakiintuneen ja myös oikeuskäytännössä tunnustetun aseman.



## Etelä-Savon maakuntaliiton malli muunnetun rantaviivan laskemiseksi

Vuosikirjaratkaisun **KHO 2013:110** otsikossa rantaviivan muuntamisesta ja laajemminkin sen merkityksestä kaavaratkaisun sisällön kokonaisuuteen, PL 6 §:n mukaisesta vaatimuksesta maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta sekä MRL 73 §:n mukaisten ranta-alueiden kaavojen sisältövaatimusten toteutumisesta todetaan seuraavaa:

Rantarakentamisesta ohjaavan kaavan sisältövaatimuksia koskevassa maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä ei ollut säädetty kilometrikohtaisesta lomarakennusten enimmäismäärästä taikka rantaviivan mittaustavasta. Näin ollen kunnalla oli laaja liikkumavara päättäessään ranta-alueille sijoitettavan lomarakentamisen määrästä. Kaavaa laadittaessa oli kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslain 73 § huomioon ottaen selvitettävä muun ohella ranta-alueiden soveltuvuus rakentamiseen, alueiden maisemalliset arvot, luonnonsuojelukohteet ja muut luonnonarvot ja perustettava kaavan maankäyttöratkaisut näihin ominaisuuksiin. Kunta saattoi hyväksyä kaavan laadinnan perustaksi yleiset mitoitusperusteet, joissa voitiin päättää esimerkiksi lomarakennuspaikkojen enimmäismäärästä joko koko kaava-alueella tai mitoitusvyöhykkeittäin ja tietynlaisesta rantaviivan mittaustavasta. Mitoitusperusteiden suhteen kunnalla oli laaja liikkumavara, kunhan mitoitusperusteita soveltaen laadittu kaava täytti maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä ja perustuslain 6 §:ssä säädetty vaatimukset.

Etelä-Savon malli ei ole ainoa mahdollinen rantaviivan muuntomalli, vaan muutkin ratkaisut ovat mahdollisia. Jos muuntaminen kuitenkin tapahtuu sitä lievemmillä menettelyillä, tulee tämä joka tapauksessa ottaa kaavan mitoitusperusteilla huomioon siten, että kaavaratkaisun lopputulos täyttää MRL 73 §:ssä säädetty kaavan sisältövaatimukset. Tämä tulee ottaa huomioon myös poikkeamismenettelyssä.

## 2.5. Poikkeaminen yleiskaavasta ranta-alueilla

**Rannan suunnittelutarpeen poistuminen yleiskaavalla.** MRL 72.1 §:n mukaan ranta-alueen suunnittelutarpeen poistaa asemakaava ja sellainen oikeusvaikutteinen yleiskaava, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

Pian MRL:n voimaan tulon jälkeen annettiin vuosikirjaratkaisu **KHO 2001:43**, jossa otettiin kantaa rannan suunnittelutarpeeseen kaavan eri osilla silloin, kun ranta-alueelle vahvistetussa yleiskaavassa (Hämeen ympäristökeskuksen 15.10.1999 vahvistama Tuuloksen rantaosayleiskaava) oli määrätty, että rakennusluvan voi myöntää yleiskaavan mukaisesti tavanomaisen lomarakennuksen rakentamiseen, ellei muodosteta taaja-asutusta.

Kysymys oli lomarakennuksen ja saunan rakentamisesta 1,2 ha:n suuruiselle määräalalle rantaosayleiskaavan M-alueelle. M-alueita koskevassa yleiskaavamääräyksessä oli kielletty lomarakennusten ja asuinrakennusten sijoittaminen M-alueelle 200 metriä lähemmäksi rantaviivaa. KHO katsoi, että kaava oli poistanut suunnittelutarpeen kaavan kaikilta osin. MRL 172.2 §:n 1 momentin säännökset huomioon ottaen asiassa ei tarvittu tuolloisen ympäristökeskuksen myöntämää poikkeamislupaa.

KHO:n ratkaisu annettiin normaalin viiden hallintoneuvoksen muodostaman jaostokoonpanon sijasta kahdeksan jäsenen muodostamassa vahvennetussa jaostossa (jaostoplenum), joka tarkoitti, että ratkaisulle haluttiin antaa erityistä ennakkopäätösarvoa. Ratkaisussa esitettyä tulkintaa noudatettiin sen jälkeen johdonmukaisesti ja esimerkiksi YM:n laatimassa ympäristöoppaassa 120 ”Rantojen maankäytön suunnittelu” ratkaisu oli otettu huomioon.

Möhemmin KHO muutti tulkintalinjaansa vuosikirjaratkaisulla **KHO 2006:4**, joka sekin annettiin tulkintalinjan muutosta osoittavalla vahvennetulla jaostokokoonpanolla (äänestys 7-1). Ratkaisussa oli kysymys lomarakennuksen ja siihen liittyvien talousrakennusten rakentamisesta rantaosayleiskaavan luonnonsuojelualueelle (SL). Vuonna 1998 vahvistetussa rantaosayleiskaavassa oli rakennuslain 135 §:n nojalla muun ohella määrätty, että SL-alueille on kielletty rakennusten ja rakennelmien tekeminen. KHO katsoi, että kaava ei voi poistaa suunnittelutarvetta SL-alueilta, koska siinä ei näiltä osin ole määrätty yleiskaavan käyttämisestä MRL 72.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla rakennusluvan myöntämisen perusteena. Vastaavalla tavalla katsottiin normaalissa jaostokokoonpanossa annetussa ratkaisussa **KHO 2006:89**, jossa oli kysymys saunarakennuksen rakentamisesta rantaosayleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaiselle alueelle (M).

Ratkaisevana suunnittelutarpeen poistumisen osalta ensiksikin näytetään pidetyn sitä, onko rakennuspaikkaa koskeva alue kaavassa ylipäätään tarkoitettu rakentamiseen vai jätettäväksi rakentamisesta vapaaksi. Kaavanmukaisen ja hakemuksen tarkoittaman käyttötarkoituksen vastaavuudella ei näytä olleen asiassa tältä kannalta merkitystä.

Ratkaisussa **KHO 2008:39** kysymys oli rantaosayleiskaavan loma-asuntoalueella (RA) sijainneen lomarakennuksen laajentamisesta ja käyttötarkoituksen muuttamisesta vakituiseksi asunnoksi.

KHO katsoi, että kun RA-alue oli kaavassa ylipäätään tarkoitettu rakentamiseen ja kun kaava mahdollisti rakennusluvan myöntämisen ilman asemakaavaa pysyvän asumiseen tarkoitettujen rakennusten rakentamiseksi erillispientalojen alueella (A), ELY-keskuksen myöntämää poikkeusta MRL 172.1 §:n mukaisesta suunnittelutarpeesta ei tarvittu.

Sen sijaan käyttötarkoitusta koskevaa RA-merkintää KHO:n päätöksen mukaan oli kaavan yksityiskohtaista rakentamista ohjaavan luonteensa vuoksi katsottava tarkoitettujen sovellettavaksi rakennuslupamenettelyssä ehdottomana. Näin ollen RA-merkintä oli voimassa MRL 43.2 §:ssä tarkoitettu oikeusvaikutuksin ja hankkeen toteuttamiseen tarvittiin kunnan myöntämä poikkeamislupa mainitun säännöksen mukaisesta rakentamisrajoituksesta. KHO katsoi päätöksessä mainitun perusteella, että poikkeamisen edellytykset eivät tässä tapauksessa täyttyneet.

Ratkaisussa **KHO:n 8.2.2016 T 416/2016**, (julkaistu KHO:n kotisivulla kohdan päätöksiä alakohdassa ”Muu päätös” ks. niistä **Osa I kohta 1.3**) oli kysymys 65 k-m<sup>2</sup> suuruisen lomarakennuksen rakentamisesta raken-

nuspaikalle, joka oli varattu oikeusvaikutteisessa rantaosayleiskaavassa saunaa varten (RA-s). Kaavamääräyksen mukaan rakennuspaikalle sai rakentaa enintään 20 neliömetrin suuruisen saunarakennuksen. Tilalla sijaitsi 20 k-m<sup>2</sup>:n suuruisen saunarakennus, joka asemapiirroksen mukaan oli tarkoitus muuttaa varastoksi, jos lupa erillisen lomarakennuksen rakentamiseen myönnetään.

KHO:n päätöksen oikeudellista arviointia, ratkaistavia kysymyksiä ja lopputulosta koskevassa osiossa todetaan, että vaikka RA-s-alueen käyttöä ei ole kaavassa suunniteltu varsinaisen loma-asutuksen muodostamista varten, kyseinen alue on kuitenkin kaavassa tarkoitettu rakentamiseen siten, että alueelle sallittavan rakentamisen määrä on samalla ratkaistu kaavassa. Vaikka kaava ei nyt RA-s-alueella voi toimia lomarakennuksen rakennusluvan myöntämisen perusteena, alueella on katsottava olevan maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettu kaava, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Näin ollen rakentaminen ei edellyttänyt poikkeamista maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentista.

KHO tässäkin tapauksessa kuitenkin katsoi, että RA-s-merkintä oli voimassa MRL 43.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla ehdottomana rakentamisrajoituksena, josta tuli saada kunnan myöntämä poikkeamislupa. Asia siirrettiin tämän ratkaisemiseksi kunnalle, vaikka se ei ollut puoltanut ELY-keskukselle antamassa lausunnossaan poikkeuksen myöntämistä MRL 72.1 §:ssä säädetystä kiellosta.

Sen lisäksi, mitä edellä on todettu kaavassa rakennettavaksi ja rakentamattomaksi tarkoitettujen alueiden välisen eron vaikutuksesta suunnittelutarpeen poistumiseen, on otettava huomioon muutama lisänäkökohta. Yleiskaava tai sen osa on voitu laatia niin, että rakentamiseen tarkoitettut alueet on merkitty kaavaan ilman emätilatarkastelua yksittäisten rakennuspaikkojen osoittamistarkkuuden sijasta pelkästään aluevarausmerkinnöin. Näiltä osin rannan suunnittelutarpeen ei ole katsottava poistuneen ja alueelle rakentamiseen tarvitaan (emätilatarkasteluun perustuva) poikkeamislupa MRL 172.1 §:ssä säädetystä kiellosta vaikka alue siinänsä onkin kaavassa osoitettu rakentamiseen. Saman on katsottava koskevan yleiskaavan niitä alueita, joita ei ole tarkoitettu toteutettavaksi suoraan rakennusluvin, vaan rakentaminen on tarkoitettu ratkaistavaksi vasta asemakaavalla. Tyypillisesti tämä koskee esimerkiksi yleiskaavojen matkailupalvelujen (RM) alueita. Tämä ilmenee ratkaisusta **KHO 1.9.2004 T 2165**, jolla pysytettiin Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 11.2.2004 04/0079/2.

HaO:n päätös koski 19.3.1993 vahvistettua yleiskaavaa, jossa oli tutkittu ja selvitetty järvittäin loma-asutuksen enimmäismäärä ja osoitettu sen jakaantuminen maanomistajakohtaisesti. Kaavakartalla lomarakennusoikeus oli osoitettu rakennettavaksi loma-asuntoalueille (RA). Indeksimerkinnöin oli osoitettu, kuinka monta lomarakennusta kullekin RA-alueelle voidaan sijoittaa. Rakentamattomiksi tarkoitettujen alueiden säilyminen sellaisina oli varmistettu kieltämällä rakennusten rakentaminen rakentamiseen tarkoitettujen alueiden ulkopuolelle 150 metrin etäisyydelle rantaviivasta. Yleiskaavassa oli osoitettu myös matkailupalvelujen aluetta (RM). Kaavan RM-alueet olivat yleensä laajoja ja niille oli osoitettu rakennettavaksi useita rakennuksia, joiden määrää taikka yksityiskohtaisempaa sijaintia ei kuitenkaan osoitettu kaavassa. Kaava-asiakirjojen mukaan RM-alueet oli tarkoitettu rakennettaviksi vasta yksityiskohtaisemman kaavan perusteella.

Hallinto-oikeus katsoi, että yleiskaavan RM-alueet eivät olleet sellainen osa kaavaa, joka olisi tarkoitettu sellaisenaan rakennusluvan myöntämisen perusteeksi, joten RM-alueilla ei ollut MRL 72.1 §:ssä tarkoitettua kaavaa. Näin ollen katsottiin, että maatilamatkailuun käytettävän majoitusrakennuksen rakentamiseen RM-alueelle tarvittiin poikkeus MRL 72.1 §:n kiellosta (ks. maatilamatkailusta MRL 72.3 §:n 3 kohdan soveltamisen kannalta Osa II. 4.2.1)

Sillä, onko yleiskaavalla poistettu rantasuunnittelun tarve vai ei, oli ennen kevään 2016 lain muutosta merkitystä sen kannalta, kuuluiko poikkeamisvalta kunnalle vai ELY-keskukselle. Asiaan ei liity enää tuota ulottuvuutta, mutta itse peruskysymykseen siitä, miltä osin yleiskaava on poistanut rantasuunnittelun tarpeen, on tietysti edelleen otettava kantaa.

**Ranta-alueen suunnittelutarve yleiskaava-alueen ulkopuolella.** Tavanomaisesti rantayleiskaavojen yleismääräyksissä ilmoitetaan (määrätään) siitä, miltä syvyydeltä/etäisyydeltä (esim. 150, 200 metriä) ranta-viivasta rakennusoikeudet on emätilakohtaisesti tutkittu ja siirretty kaavassa rakentamiseen osoitetuille alueille.

MRL:ssa ei ole kuitenkaan ole valtuutettu määrittelemään lakia alemman asteisilla normeilla (MRA, kaava, rakennusjärjestys) lain 72.1 §:n mukaisen rantavyöhykkeen tai 72.2 §:n mukaisen ranta-alueen syvyyttä. Onkin mahdollista, että yleiskaava-alueen kaavakartalla esitetyn rajauksen taakse jää vielä lain mukaan ranta-alueen suunnittelutarpeen piiriin kuuluvaa aluetta. Kaavat ovat normihierarkkisessa katsannossa suhteessa MRL:iin samassa asemassa kuin rakennusjärjestykset. Viimeksi mainittujen osalta voidaan mainita ratkaisu **KHO 23.1.2006/97** (Lyhyt selostus), jossa todettiin:

Se seikka, miten kunta oli rakennusjärjestyksessään määritellyt ranta-alueen, ei vaikuttanut siihen, mitä ranta-alueella tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:ssä.

**Poikkeamisen tarve rakennettaessa yleiskaavan muille kuin rakentamiseen tarkoitetuille alueille.** Jos hakemus koskee rakentamista yleiskaavan M- ja muille rakentamattomaksi tarkoitetuille alueille, on ensimmäiseksi selvitettävä, tarvitaanko hankkeen toteuttamiseen poikkeamislupa rantasuunnittelun tarpeesta.

Joskus rantayleiskaavoissa on voitu kaavamääräyksellä sallia M-alueelle rakentaminen maa- ja metsätaloutta varten ilman, että määräyksessä rakentaminen mainittuun tarkoitukseen olisi kielletty rantavyöhykkeelle ja -alueelle. Tällöin on selvitettävä, onko kysymys rakentamisesta mainittuun tarkoitukseen. Jos vastaus on myöntävä, poikkeamislupaa ei tarvita. Pääsääntöisesti saunan rakentamista ei voida pitää rakentamisena mainittuun tarkoitukseen. Sen sijaan esim. pellon läheisyyteen sijoittuvan heinäladon voidaan katsoa täyttävän mainitun tarkoituksen.

**Yleiskaavan mukaisen rakennusoikeuden siirtäminen poikkeamisluvalla.** Yleensä yleiskaava koskee (ranta-asemakaavasta poiketen) niin suurta määrää maanomistajia, että kaikki kaavassa mukana olevat eivät välttämättä huomaa valvoa riittävästi etuaan saada kannaltaan paras kaavan mahdollistama lopputulos. Kysymys on tavallisimmin siitä, että rakennusoikeutta olisi ollut mahdollista osoittaa kaavan mukaista rakennuspaikkaa paremmalle alueelle. Kaavassa osoitettua rakennuspaikkaa ei voida poistaa tai siirtää poikkeamisluvassa, joten kokonaan uuden rakennuspaikan muodostaminen ei pääsääntöisesti tule kysymykseen poikkeamisluvalla, vaan edellyttää kaavan muuttamista.

Joissakin erityisolosuhteissa rakennuspaikan korvaaminen toiselle saattaisi kuitenkin tulla kysymykseen poikkeamisluvalla. Esimerkiksi jos rakennuspaikan alue myydään valtiolle luonnonsuojelutarkoitukseen, voidaan katsoa, että poikkeamisluvalla olisi mahdollista osoittaa korvaava rakennuspaikka kaavan rakentamattomaksi tarkoitettulle alueella vaarantamatta vaatimusta tasapuolisuudesta (edellyttäen, että kauppahinta vastaa normaalia maa- ja metsämaan hintaa eikä lomarakennuspaikan hintaa).

**Yleiskaavan mukaisen rakennusoikeuden lisääminen poikkeamisluvalla.** Jos poikkeuksen myöntäminen merkitsee *kokonaan uuden lisärakennuspaikan muodostumista* kaavassa rakentamisesta vapaaksi jätetylle rannanosuudelle, pääsääntöisesti on katsottava, että poikkeuksen myöntäminen aiheuttaisi MRL 171.2 §:ssä tarkoitettulla tavalla haittaa kaavan toteuttamiselle vaarantaessaan maanomistajien tasapuolisen kohtelun. Toisaalta jos kaavassa on **kiistaton virhe**, jonka johdosta maanomistaja ei ole saanut kaavan mitoituksen mukaista rakennusoikeutta, voi tapauskohtaisesti olla harkittavissa, että se virhe olisi oikaistavissa poikkeamisluvalla turvautumatta kaavan muuttamiseen. Tällöinhän vaatimus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta ei vaarantuisi. Tällainen virhe voisi johtua lähinnä siitä, että hyväksytystä lopullisesta kaavakartasta on esim. teknisen käsittelyvirheen johdosta ”tipahtanut” pois vielä ehdotusvaiheessa mukana ollut kaa-

van mitoituksen mukainen ja karttaan merkitty rakennuspaikka. Edellä todetuissa tilanteissa hyväksytty kaavakartta ei siis vastaa sitä, minkä sisältöisenä kaava on ollut tarkoitus hyväksyä. Joka tapauksessa virhe on pystyttävä osoittamaan kaavan laatimisasiakirjoilla.

Virheen mahdollisuus käy ilmi esimerkiksi vuosikirjaratkaisun **KHO 2004:49** otsikkoon sisällytetystä maininnasta ”Ympäristölautakunnan asiassa antaman lausunnon mukaan tila oli virheellisesti jäänyt merkitsemättä lomarakennuspaikaksi yleiskaavakarttaan”. Tässä tapauksessa tosin oli kysymys muun ohella siitäkin, että rakennuspaikkana olleella tilalla jo sijaitsi lomarakennus, joka oli tarkoitus korvata uudella.

Ks. virheellisyyksistä myös vuosikirjaratkaisu **KHO 2013:13**, jonka otsikossa tuodaan esille valituksessa esitetty väite virheellisen karttapohjan johdosta aiheutuneeseen tilanteeseen.

**Rakennuspaikan jakaminen kahdeksi rakennusoikeus puolittain.** Joskus maanomistaja on hakenut kaavassa osoitetun rakennuspaikan jakamista kahdeksi siten, että kaavan mukainen rakennusoikeus jaoteltaisiin uusien rakennuspaikkojen kesken. Tällaiseen ei ole suostuttu. Vaikka rakennusoikeuden määrä kerrosalana mitaten ei lisääntyisikään, merkitsisi menettely joka tapauksessa uutta rakennusoikeutta itsenäisenä rakennuspaikkana.

**Poikkeamislupa ratkaistaan emätilatarkastelun eikä maanomistajuuden perusteella.** Maanomistajalle voi kuulua useampaan eri emätilaan palautuvia tiloja. Kaavoituksessa on mahdollista, että kaava-alueeseen kuuluvilta eri emätiloilta tulevat rakennusoikeudet yhdistetään ja siirretään sellaisenkin tilan alueelle, jolle emäkiinteistötarkastelun nojalla ei kuulu lisärakennusoikeutta. Poikkeamisen yhteydessä tämä menettely ei ole mahdollista, vaan rakennusoikeuksia voidaan myöntää vain kunkin emätilan alueelle sille poikkeamisluvalla myönnettävissä olevalla tavalla.

**Poikkeaminen rantayleiskaavassa osoitetun kerrosalan määrästä.** Poikkeamishakemus koskee usein kaavassa osoitetun kerrosalan ylittämistä. Koska yleiskaava on ranta-asemakaavaa pääpiirteittäisempi, kynnys poikkeuksen myöntämiseen kaavan mukaisen kerrosalan ylittämiseen saattaa olla jossain määrin alempana kuin ranta-asemakaavapoikkeusten kohdalla, mutta toisaalta ehkä hiukan ylempänä sitä, mikä on mahdollista poikettaessa rakennusjärjestyksen mukaisesta rakentamisen enimmäismäärästä.

Asia on ratkaistava kokonaisharkinnalla ottaen huomioon mm. rakennuspaikan pinta-ala, rakennusten etäisyys rantaviivasta, kaavan sisältö rakennuspaikan läheisyydessä jne. Vaikka rakennusoikeuden ylitys ei merkitse uuden rakennuspaikan muodostumista, on tämänkin poikkeuksen kohdalla arvioitava, johtaisiko poikkeaminen tasapuolisuusvaatimuksen syrjäytymiseen.

## 2.6. Poikkeaminen asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta

Asemakaavapoikkeamiset voivat yleiskaavapoikkeusten tavoin koskea sekä ranta-asemakaavoja että taajama-alueiden asemakaavoja. Ennen kevään 2016 lainmuutosta ELY-keskusten toimivaltaan kuului MRL 171.2 §:n 2 kohdan nojalla molemmat asemakaavapoikkeamiset silloin, kun hakemus koski vähäistä suurempaa poikkeamista asemakaavassa osoitetusta tontti- tai rakennuspaikkakohtaisesta kokonaisrakennusoikeudesta taikka vähäistä suuremman rakennusoikeuden osoittamista alueelle, jolle asemakaavassa ei ollut osoitettu rakennusoikeutta.

Rakennusoikeuden ylityksen on usein katsottu olevan vähäistä suuremman, kun se on ollut yli 10 %:n luokkaa. Tämä on yleensä kuitenkin koskenut tilanteita, jossa kerrosneliöinä mitaten ei ole ollut kysymys merkittävistä ylityksen määristä. Silloin kun kaavan mukaisen rakennusoikeuden määrä on ollut suuri, prosentuaalisesti pienikin ylitys on voitu katsoa vähäistä suuremmaksi.

Jos rakennusoikeuden ylitys ei ollut vähäistä suurempi, kunta sai ratkaista asian MRL 175 §:n mukaisena vähäisenä poikkeuksena rakennusluvan yhteydessä. Lisäksi vain kokonaisrakennusoikeuden ylitys kuului ELY-keskusten ratkaistavaksi. Jos kaavassa tontille tai rakennuspaikalle oli osoitettu rakennusoikeutta eri



tarkoituksiin (esim. asumiseen ja liikehuoneistoiksi), kunta sai myöntää poikkeuksen käyttää kaiken rakennusoikeuden esimerkiksi asumistarkoitukseen, vaikka ylitys tältä osin olisi ollut vähäistä suurempi.

MRL:n säätämiseen johtaneen HE 101/1998 yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lain 171.2 §:n 2 kohdan eräänä tarkoituksena oli, että kun halutaan poiketa asemakaavan mukaisesta rakennusoikeudesta, pääsääntöisesti tulisi muuttaa kaavaa, joka puolestaan kokonaisuudessaan on kunnan omassa harkinnassa. Tämä lainsäätäjän ilmaisema tarkoitus huomioon ottaen ELY-keskusten soveltamislinja rakennusoikeuden ylityksiin on ollut varsin pidättyvä. Tavallista erityisesti ranta-alueiden ulkopuolella tiiviin yhdyskuntarakenteen alueilla on ollut, että vähänkin merkittävämpiin rakennusoikeuden ylityksiin on suhtauduttu kielteisesti, tai niihin on voitu suostua vasta siinä vaiheessa kun kaavoitus on käynnistynyt ja edennyt niin pitkälle, että kaavan tulevasta sisällöstä on kohtalainen varmuus. Tällöinkin on kiinnitetty vielä huomiota siihen, kuinka tärkeänä maankäytön tavoitteiden edistämisen kannalta on pidetty nopeuttaa hankkeen toteuttamista myöntämällä poikkeamislupa.

Sama maltillinen soveltamislinja on ollut käytössä myös ranta-asemakaavoissa. Poikkeamisharkinnassa ranta-alueilla on keskeinen merkitys annettava vaatimukselle maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta niin kaavassa mukana olevien eri emätilojen kesken kuin emätilan sisällä. Sen lisäksi tasapuolisuusvaatimus on otettava huomioon niin, että poikkeamisluvalla ei aiheuteta eriarvoisuutta eri ranta-asemakaavojen välille. Koska rakennuspaikkakohtainen rakennusoikeuden määrä on yksi keskeinen ranta-asemakaavan perusratkaisu, on varottava, että yksittäisellä poikkeamisluvalla ei lähdetä vesittämään kaavan perussisältöä. Ranta-asemakaava-alueilla voidaan rakennusoikeuden ylityksiä harkittaessa korostetusti painottaa erityisen syyn osoittamisen tarpeellisuutta ja merkitystä myönteisen päätöksen pohjaksi. Muutoin rakennusoikeuden ylityksiä harkittaessa voidaan kiinnittää huomiota saman tyyppisiin seikkoihin mitä edellä todettiin yleiskaavojen kohdalla.

Joskus hakemuksissa on vedottu siihen, että rakennusoikeuden määrä kauan sitten hyväksytyssä ranta(asema-)kaavassa on vähäinen nykyisin hyväksyttäviin kaavoihin verrattuna. Tällöin tapauskohtaisesti vastapainoksi on merkitystä annettava sille, mikä kaavan tehokkuus (rakennuspaikkojen määrä/muunnettu rantaviivakilometri) nykyisin hyväksyttäviin kaavoihin verrattuna on. Huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, kuinka paljon rantaviivaa käsittävistä kaavasta on kysymys. Jos kaavassa on osoitettu vain muutama rakennuspaikka, poikkeamisen kynnyksensä saattaa kokonaisharkinnan ja poikkeamisesta johtuvien mahdollisten vaikutusten nojalla olla alempana kuin runsaasti rakennuspaikkoja sisältävän ja paljon rantaviivaa käsittävän ranta-asemakaavan kohdalla.

Oman kysymyksenä muodostaa vähäistä suuremman rakennusoikeuden osoittaminen alueelle, jolle asemakaavassa ei ole osoitettu rakennusoikeutta, koska näissä tapauksissa ei voida arvioida rakennusoikeuden ylitystä prosentuaaliselta pohjalta vaan ainoastaan absoluuttisena kerrosalamääränä. Säännös lisättiin alkuperäiseen MRL 171.2 §:n 2 kohtaan vuonna 2008 ja liittyi vielä tuolloin toimivallan jakoon silloisten alueellisten ympäristökeskusten ja kunnan välillä. Muutokseen johtaneen HE 102/2008 yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännös tarkoittaa tilannetta, jossa rakennusoikeutta osoitetaan asemakaavassa esimerkiksi puistoksi tai muuksi virkistysalueeksi merkitylle alueelle. Kun kysymys on asemakaavassa rakentamattomaksi tarkoitettusta alueesta, rakennusluvan yhteydessä (MRL 175 §) sallittavaa vähäisyyttä on HE:n mukaan ”... tulkittu ahtaasti. Tätä tulkintaa ei ole tarkoitus muuttaa”.

## 2.7. Poikkeaminen rakennusjärjestyksestä ranta-alueella

**Rakennusjärjestyksen ja kaavojen välinen suhde.** Kuntaliiton laatimassa mallirakennusjärjestyksessä esitetään muun ohella ranta-alueita koskevia mallimääräyksiä. Kuntien rakennusjärjestyksissä onkin säännönmukaisesti annettu omat määräyksensä ranta-alueiden rakentamisesta ja muusta maankäytöstä. Kaavoilla varataan alueita eri käyttötarkoituksiin (esim. lomarakentamiseen tarkoitettut RA-alueet), jota rakennusjärjestyksellä ei voida tehdä. Niinpä MRL:n lähtökohta on, että rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä koskevat kysymykset ratkaistaan ensisijaisesti kaavalla. Tästä syystä rakennusjärjestyksellä ei voida korvata kaavaa.

Tavallisimmin rakennusjärjestysten ranta-alueisiin sovellettavat määräykset koskevat mm. rakennuspaikan vähimmäispinta-alaa, rantaviivan pituutta, rakentamisen kokonaismäärää kerrosaloina (ja esim. terassien osalta pohjapinta-aloina), eri käyttötarkoituksiin tulevien rakennusten kerrosalaa ja lukumäärää, rakennusten kerroslukua, rakennusten etäisyyttä rantaviivasta ja muuta sijoittelua, rakennusten väritystä ja kasvillisuuden säilyttämistä.

Rakennusjärjestyksen määräykset ovat alimmentasoisia normeja, joista poikkeaminen voidaan myöntää. Tästä seuraa, että jos samasta asiasta (esimerkiksi saunan vähimmäisetäisyydestä rantaviivaan) on rakennusjärjestyksen lisäksi määräys myös aluetta koskevassa kaavassa, poikkeamista on haettava kaavan määräyksestä, koska kaava-alueella rakennusjärjestys ei tuolta osin tule sovellettavaksi. Rakennusjärjestys on kaavaan nähden vain täydentävä normisto eli jos kaavassa ei ole jostain asiasta määräyksiä, rakennusjärjestyksessä siitä annettu määräys (esim. rakennuksen kerrosluku) tulee sovellettavaksi ja siitä poikkeamiseen on saatava lupa.

Myös rakennusjärjestyksestä poikettaessa harkinta perustuu *kokonaisarviointiin*, jossa punnitaan hakemuksen hyväksymistä ja toisaalta sen hylkäämistä puoltavat seikat keskenään. Jos punninta johtaisi hakemuksen hylkäämiseen, MRL 174 §:n nojalla annettavilla lupaehdoilla on kuitenkin monissa tapauksissa mahdollista kääntää vaaka hakemuksen hyväksymisen puolelle. (Ks. lupaehdoista ja määräyksistä myöhemmin kohta 4.3. Mahdollisuus lupaehtojen asettamiseen koskee tietysti myös poikkeamista kaavasta.)

**Rakentamisen määrä.** Kaavojen mukaiset rakentamisen määrät tarkoittavat yleensä *rakennusoikeuden määrää*, mutta rakennusjärjestyksissä kysymys on *rakentamisen enimmäismäärästä*. Tämä tarkoittaa, että hakijalla ei ole oikeutta saada rakentaa rakennusjärjestyksen mukaista enimmäismäärää. Ero johtuu siitä, että kaavaa laadittaessa on selvitetty, kuinka paljon kaavan mukaisille rakennuspaikoille rantamaisemalliset ja muut näkökohdat huomioon on mahdollista rakentaa. Rakennusjärjestystä laadittaessa vastaavaa rannan-osakohtaista selvitystä ei tehdä.

Yksi tavallisimmista poikkeamisen tarpeista on aiheutunut rakennusjärjestyksen mukaisen rakentamisen määrän ylityksestä. Kysymys voi olla joko määrättyyn käyttötarkoitukseen (esim. saunarakennus) tapahtuvan rakentamisen tai rakennuspaikan kokonaisrakentamisen määrän ylityksestä.

Lähtökohtaisesti poikkeamisen kynnys on alhaisempi, jos rakennusjärjestyksen mukainen rakentamisen *enimmäismäärä ei ylitä*. Erityisesti, jos talousrakennus halutaan rakentaa rakennusjärjestyksessä sallittua suuremmaksi ja asuinrakennus vastaavasti pienemmäksi, voidaan ajatella, että hanke ei vaaranna tasapuolisuutta, ja että poikkeamisen edellytykset täyttyvät. Kokonaisrakentamisen määrän pysymistä rakennusjärjestyksen puitteissa voidaan lisäksi tapauskohtaisesti pitää erityisenä syynä poikkeuksen myöntämiseen.

Jos sen sijaan haetaan rakennuspaikan kaiken rakentamisen määrän osoittamista asuinrakennukseen, asiaan voidaan suhtautua kriittisemmin. Usein tällaisesta rakentamisen keskittämisestä seuraa myöhemmin tarve rakennuspaikan pääkäyttötarkoitusta palvelevien talousrakennusten rakentamiseen ja siten poikkeamiseen rakentamisen kokonaismäärästä eli sen ylittämiseen. Erityisesti pysyvän asumisen rakennuspaikoilla on poikkeamisvaiheessa syytä arvioida tarkkaan rakennuspaikan tulevaa käyttöä ja rakentamistarpeita pitkällä tähtäimellä.

Määrätyin edellytyksin myös rakennusjärjestyksen mukaisen rakentamisen *enimmäismäärän ylittäminen* on mahdollista sallia. Tällöin on kiinnitettävä erityistä huomiota tasapuolisuusvaatimuksen täyttymiseen ja siihen liittyen erityisten syiden osoittamistarpeeseen. Rakennuspaikan rakennusjärjestyksen mukaista suurempi pinta-ala voi muodostaa perusteen sallia rakentaa rakennusjärjestyksessä määrättyä enemmän etenkin, jos rakennukset voidaan sijoittaa vähimmäisetäisyyksiä kauemmaksi rannasta. Riippuen rakennuspaikan pinta-alasta ja muodosta etäisyyksien kohdalla on mahdollista käyttää MRL 174 §:n nojalla lupaehtoja.

Rakentamisen enimmäismäärän ylitystä harkittaessa merkitystä voidaan antaa myös rakennuspaikan lähialueiden rakentamistilanteelle. Jos rakennuspaikka sijaitsee kaukana muusta loma- tai pysyvästä asutuksesta, ei ehkä ole välttämätöntä tarvetta arvioida, voidaanko muillekin vastaavassa asemassa oleville myöntää haetun suuruinen rakentamisen enimmäismäärän ylitys. Toisin on sellaisella tiiviisti rakennetulla alueella, jolla rakennuspaikat ovat keskenään samaa suuruusluokkaa.

**Rakennuspaikan pinta-ala.** Jos (rakentamattoman) rakennuspaikan pinta-ala on alle rakennusjärjestyksen mukaisen vähimmäispinta-alan, tarvitaan rakentamiseen poikkeamislupa. Tällöin joudutaan usein harkitsemaan, kuinka paljon rakennusoikeutta voidaan myöntää. Rakennuspaikan pieni koko voi antaa hyväksyttävän perusteen sallia rakennusjärjestyksen määräysten mukaista pienempi kerrosala. Oikeuskäytännössä on katsottu hyväksyttäväksi suhteuttaa rakentamisen määrä rakennuspaikan pinta-alaan esimerkiksi niin, että jos rakennuspaikan pinta-ala on 2/3 osaa rakennusjärjestyksen mukaisesta, myös rakennusoikeuden määräksi on voitu lupaehdolla määrätä vain 2/3 osa rakentamisen enimmäismäärästä.

**Rantaviivan pituus.** Joissakin rantayleiskaavoissa rakentamattomille ns. vanhoille eli ennen 1.7.1959 olleille emätiloille on saatettu osoittaa yksi rakennusoikeus, vaikka emätilan rakentamistehokkuus nousisikin kaavassa alueelle osoitettu mitoitus korkeammaksi edellyttäen, että tilan rantavyöhykkeelle voidaan muodostaa pinta-alan ja rantaviivan pituuden puolesta kaavamääräysten vaatimukset täyttävä rakennuspaikka. Poikkeamismenettelyssä vastaavaan menettelyyn on suhtauduttava kriittisesti. Lisäksi on selvää, että jos esimerkiksi pieneen lampeen rajoittuvien emätilojen yhdestä rakennusoikeudesta emätilaa kohti seuraisi rantavyöhykkeen rakentaminen täyteen, poikkeamisen edellytyksiä ei olisi, kun otetaan huomioon MRL 73.1 §:n 3 kohdassa säädetty vaatimus riittävästä yhtenäisestä rakentamattomasta alueesta. Tällöin asia tulisi ratkaista vesistön kokonaisuuden kattavalla kaavalla, jolloin voidaan ratkaista, mille emätilalle mahdolliset rakennusoikeudet osoitetaan.

**Rakennusten etäisyys rantaviivasta.** Tavanomaista on, että rakennusjärjestysten mukaan enintään tietyn suuruinen (yleensä enintään 20 - 30 k-m<sup>2</sup>) saunarakennus saadaan sijoittaa muita talousrakennuksia ja asuinrakennuksia lähemmäksi rantaviivaa. Viime vuosina rakennusjärjestyksiä uusittaessa monissa kunnissa rakennusten vähimmäisetäisyys rantaviivasta on porrastettu riippumaan rakennuksen kerrosalasta. (Esim. enintään 80 k-m<sup>2</sup>:n suuruinen lomarakennus vähintään 30 metrin etäisyydelle, enintään 100 k-m<sup>2</sup>:n suuruinen lomarakennus vähintään 40 metrin jne.)

Vähimmäisetäisyydestä poikkeaminen merkitsee, että rakennus tulee rakennusjärjestyksessä määrättyä lähemmäksi rantaa. Poikkeamisharkinnassa on samoin kuin kerrosalan ylityksen kohdalla kiinnitettävä huomiota MRL 73 §:n mukaisiin ranta-alueen kaavojen sisältövaatimuksiin. Pykälän 1 mom. 1 kohdan mukaan suunnitellun rakentamisen ja muun maankäytön tulee sopeutua rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön. Momentin 2 kohdan mukaan on katsottava, että mm. maisema-arvot, vesiensuojelu sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinkin huomioon.

Yleensä voidaan katsoa, että mitä kauemmaksi rannasta rakentaminen sijoittuu, sitä lievemmäksi siitä aiheutuva maisemahaitta muodostuu. Aina ei kuitenkaan ole näin ja rakennuspaikan maasto- ja kasvillisuusolosuhteista riippuen MRL 73 §:ssä säädetty vaatimukset voivat täytyä parhaiten sijoitettaessa rakennus näkösuojaan rakennusjärjestyksessä määrättyä lähemmäksi rantaa eikä kauemmaksi esimerkiksi avoimelle kalliolle. Poikkeamisen perusteeksi on tällöin esitettävissä lain tavoitteiden toteutumista edistävä erityinen syy. Tällöin on perusteltua asettaa ehto puuston säilyttämisestä varmistamaan poikkeamisen perusteen säilymistä.

## 2.8. Poikkeaminen rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä

Toimivalta kuului aiemmin MRL 171.2 §:n 3 kohdan nojalla ELY-keskukselle silloin, kun kysymys oli poikkeamisesta rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä. Lainkohta koski kaikkia neljää kaavatasoa eli maakuntakaavaa, kuntien yhteistä yleiskaavaa sekä kuntakohtaisia yleis- ja asemakaavoja. Vaikka asemakaavan ja yleiskaavan hyväksyy kunta, rakennuksen suojelumääräyksissä on usein kysymys maa- tai valtakunnallisista eli ylikunnallisista intresseistä, jolla seikalla toimivallan pidättämistä valtion viranomaiselle oli perusteltu. Nyt poikkeamisvalta tältäkin osin kuuluu kunnalle.

ELY-keskukselle kuului toimivalta poiketa ainoastaan rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä. Kysymys oli siten suppeammasta asiaryhmästä kuin mistä poikkeamisen edellytyksiä koskevassa sääntelyssä rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamisen vaikeutumisen osalta

oli ja on kysymys. (Aiemmin MRL 172.1 §:n 3 kohta, nyt MRL 171.2 §:n 3 kohta) . Tilanne oli tavallaan vastaava kuin asemakaavapoikkeamisten kohdalla; niissäkin poikkeamistoimivalta kuului ELY-keskuksille vain vähäistä suuremman rakennusoikeuden ylityksen kohdalla. Muut asemakaavapoikkeamiset ratkaisi jo aieminkin kunta. Niinpä kun MRL 171.2 §:n 3 kohdassa aiempaa vastaavalla tavalla säädetään, että poikkeaminen ei saa vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelua koskevien tavoitteiden saavuttamista, asian ei välttämättä tarvitse koskea pelkästään poikkeamista kaavamääräyksestä. Poikkeamisen edellytysten kannalta HE 148:2015 perusteluissa todetaankin:

”Rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden kohdalla kysymys on yleensä rakennussuojelusta, joka voi perustua kaavaan tai lain nojalla annettuun suojelupäätökseen. Säännöksen soveltamisalan piiriin voi tulla myös sellainen kohde, jonka osalta suojelua ei ole vielä saatettu lopulliseen päätökseen.”

Muutoin lain muutokseen johtaneen HE 148:2015 perusteluissa kohdassa 4.3. Ympäristövaikutukset todetaan:

Poikkeamistoimivallan siirtämisen myötä kuntien harkittavaksi tulisi nykyistä enemmän rakennussuojeluun liittyviä ylikunnallisia intressejä. Niin maakunta-, yleis- kuin asemakaavojen suojelumääräykset voivat koskea valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä rakennuksia tai rakennettuja ympäristöjä. Lisäksi esimerkiksi harkittaessa alueellisia poikkeamispäätöksiä, joiden soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi, olisi arvioitava poikkeamisen vaikutukset myös rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden kannalta. Harkinnassa kunnilla olisivat kuitenkin apunaan maankäyttö- ja rakennuslain 173 §:n nojalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta sekä Museovirastolta pyydettävät lausunnot.

HE:n mukaan Museovirasto ja yhdeksän maakuntamuseota suhtautuvat poikkeamistoimivallan siirtoon hyvin varauksellisesti ja toivat esille huolen siitä, että poikkeamistoimivallan siirto kokonaan kunnille tulee vaarantamaan kulttuuriympäristökohteita.

Onkin totta, että rakennuksen suojelua koskevien kysymysten ratkaiseminen edellyttää usein vaativaa erityisasiantuntemusta. ELY-keskuksilta kunnille keväällä 2016 siirtyneistä neljästä poikkeamistilanteesta rakennuksen suojelua koskeviin poikkeamisiin liittyy ehkä enemmän tapauskohtaista kokonaisharkintaa edellyttäviä erityispiirteitä ja tästä johtuen myös erityisasiantuntemuksen tarvetta kuin kolmea muuta ryhmää koskeviin tapauksiin. Esimerkiksi rantarakentamista koskevassa poikkeamisessa silloin kun kysymys on uuden rakennuspaikan muodostumisesta, emätilatarkastelu ja siihen liittyvä rantaviivan muuntaminen on oikeuskäytännössä muotoutunut melko vakiintuneen sisältöiseksi, jolloin sekä lupapäätös- että valitusvaiheessa lopputulokseen vaikuttavan argumentoinnin ala pääsääntöisesti painottuu suhteellisen rajautuneisiin ja vakiintuneisiin näkökohtiin. Tosin rantarakentamisessa tapauskohtainen tosiasiapuolen selvittämistä koskeva spesifi erityisongelma uuden rakennuspaikan muodostumisen kohdalla voi koskea jo sitä, sijoittuuko rakentaminen rantasuunnittelun tarpeen piiriin kuuluvalle alueelle.

Rakennuksen suojelumääräystä koskevan poikkeaminen kohdalla joudutaan hakemuksen sisällöstä riippuen ottamaan kantaa paitsi suojelumääräyksen sisältöön (normin sisällön selvittäminen), tosiasiapuolella myös esimerkiksi rakennuksen kuntoon (erityisesti rakennuksen purkamistilanteissa), aiottujen muutostöiden vaikutuksiin suhteessa suojelumääräyksen sisältöön ja kokonaan uuden rakentamisen vaikutuksiin silloin kun kysymys on lisärakentamisesta suojelukohteen yhteyteen tai sen välittömään läheisyyteen. Todetusta johtuen erityisesti valitusvaiheessa näytetään usein myös joudutun esittämään tapauskohtaisempia, monipuolisempia ja perusteellisempia argumentteja poikkeamisen edellytysten täyttymisen puolesta ja sitä vastaan niin valituksissa, lausunnoissa kuin vastaselityksissäkin kuin mitä keskimäärin on tarpeen esimerkiksi rantarakentamisen yhteydessä.

Lainvalmisteluvaiheessa esitetty huoli on pyritty ottamaan oppaassa huomioon muun muassa siten, että rakennuksen suojelua koskevat KHO:n ratkaisut on sisällytetty esitykseen mukaan hyvin laajasti siteerattuna tarkoituksessa osoittaa, mihin kaikkiin näkökohtiin prosessin aikana ennen KHO:n päätöksen antamista on vedottu ja mille seikoille KHO lopulta on antanut ratkaisuihinsa merkitystä (**Ks. Osa II.3.3**) Lisäksi on syytä korostaa mahdollisuutta pyytää asiantuntijaviranomaisilta lausuntoja muulloinkin kun MRL 173.3 §:ssä säädettyissä tilanteissa. Poikkeamislupan ehtoja koskevassa kohdassa 4.3. tuodaan esille, että lupaehdolla on mahdollista edellyttää museoviranomaisen kuulemista rakennuslupavaiheessa silloin, kun hanke koskee sen sijoittumista arvokkaaseen kulttuuriympäristöön tai sen vaikutuspiiriin.

Aiemmin poikkeamislupavaiheessa ELY-keskukselle ensimmäinen ratkaistava kysymys oli, tarvittainko hankkeen toteuttamiseen (esimerkiksi rakennuksen purkamiseen) ELY-keskuksen poikkeamislupaa. Poikkeamislupan tarvetta koskeva kysymys on tietysti ratkaistava edelleenkin, vaikka toimivalta kaikilta osin nyt kuuluu kunnalle. Asia ratkeaa tapauskohtaisesti ottamalla huomioon kaavamääräyksen sisältö, aiotun hankkeen sisältö ja muut tosiseikat sillä tavoin kuin jäljempänä kohdassa 4.4 päätöksen perusteleminen esitetään.

**Oikeuskäytäntöä poikkeamisesta rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksistä on tarkasteltu lähemmin oppaan Osassa II. kohdassa 3.3.**

## **2.9. Poikkeaminen MRL 53.3 §:ssä tarkoitettusta asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskiellosta**

Poikkeaminen MRL 53.3 §:ssä kuului lain 171.2 §:n 4 kohdan nojalla ELY-keskuksen toimivaltaan 1.4.2016 saakka. Perusteluna ELY:n toimivallalle on esitetty, että erityisesti tilanteessa, jossa kaavasta on valitettu, ei ole varmuutta siitä, tuleeko kaava lopulta voimaan. Tilanteeseen ei sinänsä tarvitse liittyä ylikunnallisia intressejä.

Poikkeamisharkinnassa keskeisinä huomioon otettavina näkökohtina voidaan pitää seuraavia. Kaava tulee lainvoimaiseksi, jollei siitä valitusaikana ole valitettu. Lähtökohtana ensiksikin voisi pitää, että poikkeamista koskevan asian ratkaisemiseen kuukauden pituisen valitusajan kuluessa tulisi olla erityisen painavat perusteet, koska tässä vaiheessa ei vielä ole tiedossa, tehdäänkö kaavasta ja erityisesti poikkeamishakemuksen kohteesta valituksia.

Jos kaavapäätöksestä on valitettu, kaavan lainvoimaiseksi tulo lykkääntyy siihen saakka, kunnes asiassa on saatu lainvoimainen tuomioistuimen ratkaisu, johon voi kulua pitkäkin aika. Tällöin poikkeamisharkinnassa on kiinnitettävä huomiota siihen, kohdistuvatko valitukset poikkeamishakemuksen kohteeseen. Tietysti harkintaan vaikuttaa myös se, onko hakemus hyväksytyn mutta vielä vailla lainvoimaa olevan kaavan mukainen olkoonkin, että kaavasta, joka ei ole vielä voimassa, ei ole tarpeen saada sisältöperusteista poikkeamista. Jos alueella on jo ennestään voimassa asemakaava, kysymys voi olla siitäkin, että hankkeen toteuttamiseen tarvitaan poikkeaminen tuosta kaavasta.

## **2.10. Alueellinen poikkeaminen**

Vuonna 2008 hyväksytyllä muutoksella MRL 171§:än lisättiin uusi 4 momentti, joka mahdollisti poikkeamisen myöntämisen alueellisena, esimerkiksi koko kaupunginosaa koskevana. Poikkeaminen saattoi koskea vain jo olemassa olevan asuinrakennuksen tilojen muuttamista asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön.

Lain muuttamiseen johtaneen HE 102/2008 perustelujen mukaan poikkeaminen tulisi kysymykseen lähinnä suurten kaupunkien keskustoissa, joissa esimerkiksi ullakotiloja on tarpeen ja mahdollista muuttaa

asuinkäyttöön. Ympäristöhäiriötä aiheuttamattomalla käytöllä tarkoitettiin pienimuotoista yritystoimintaa, kuten esimerkiksi kampaamoita, joita varten olisi mahdollista muuttaa esimerkiksi maanpäällisen kellarikerroksen tiloja liikekäyttöön.

Hakijana alueellisessa poikkeamisessa voi olla vain kunta. Muutoin toimivalta jakautui kunnan ja ELY-keskuksen välillä MRL:n tuolloisten 171 §:n 1, 2 ja 3 momentin mukaisesti. Jos poikkeaminen siis merkitsi vähäistä suurempaa asemakaavassa osoitetun kokonaisrakennusoikeuden ylitystä, asian ratkaisi ELY-keskus.

Kevään 2016 lain muutoksella alueellista poikkeamista koskeva toimivalta siirtyi sekin kokonaan kunnille. Samalla alueellisen poikkeamisen soveltamisala (nyt MRL 172 §) laajennettiin koskemaan olemassa olevien asuinrakennusten lisäksi liike- ja toimistorakennuksia.

MRL:n mukaiset poikkeamisen edellytykset koskevat myös alueellista poikkeamista. Samoin myös alueelliseen poikkeamiseen on oltava erityinen syy. Normaalien edellytysten lisäksi 172.2 §:n mukaan alueellisen poikkeamisen edellytyksenä on, että poikkeamisella edistetään olemassa olevien rakennusten käyttöä, kehittämistä ja ylläpitoa.

Mainittu erityisedellytys lisättiin MRL:in vuoden 2008 muutoksen yhteydessä. Säännös on muiden poikkeamisedellytysten tavoin hyvin joustavaan muotoon kirjoitettu, mutta toisaalta kuitenkin tavoitenormin luonteisesta sanamuodostaan huolimatta oikeudellisesti sitova. Jos siis katsotaan, että poikkeamisella ei olisi laissa edellytettyjä edistämisaikavaihteluja, asiasta ei voida tehdä päätöstä. Lainvalmisteluaineistoon ei sisälly täsmennyksiä esimerkiksi siitä, millaisten selvitysten nojalla edistämisaikavaihtelun voidaan katsoa täyttyvän tai puuttuvan, vaan säännöksen merkityssisällön täsmentyminen jää tulevan oikeuskäytännön varaan.

Alueellinen poikkeamislupaa voimassaoloajaksi voidaan MRL 174.2 §:n mukaan määrätä enintään viisi vuotta. Kun alueellisesta poikkeamisesta on päätetty, se oikeuttaa hankkeeseen ryhtyvän hakemaan suoraan rakennuslupaa ilman, että hänen tarvitsisi vielä itse erikseen hakea poikkeamislupaa.

## 3. Poikkeamista koskevan harkintavallan luonne ja käyttö

### 3.1. Lähtökohdat

Asian valmistelun jälkeen valmistelijalla tulisi olla käsitys siitä, täyttyvätkö MRL 171.2 §:ssä säädetty poikkeamisen edellytykset ja onko asiassa olemassa pykälän 1 momentissa tarkoitettu erityinen syy poikkeuksen myöntämisen. Jos vastaus joiltakin osin on kielteinen, haettua poikkeamista ei voida myöntää ja hakemus on hylättävä. Tosin tässä vaiheessa on vielä (tavallaan HL 6 §:ssä säädetty suhteellisuusperiaatekin huomioon ottaen) selvitetävä, voidaanko puutteet poikkeamisen edellytyksissä poistaa lupaehtoilta. **Ehtojen asettamis-****mahdollisuutta tarkastellaan lähemmin jäljempänä kohdassa 4.3.** Siinäkin tapauksessa, että laissa säädetty edellytykset saadaan täyttymään lupaehtoilta, tulee vielä ratkaistavaksi, onko lupa kuitenkin myönnettävä. Kysymys tältä osin johtuu poikkeamisen liittyvän harkintavallan erityisluonteesta.

Julkisille viranomaisille kuuluva harkintavalta jaetaan laatuunsa puolesta *laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan*. Silloin kun esimerkiksi lupahakemus lain mukaan on ratkaistava laillisuusharkinnalla, lupa on myönnettävä, jos sen myöntämisen laissa säädetty oikeudelliset edellytykset täyttyvät. Jos viranomaiselle on lain mukaan oikeus ratkaista asia viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkinnalla, se voi harkintansa mukaan jättää luvan myöntämättä, vaikka luvan myöntämisen oikeudelliset edellytykset täyttyisivät.

Tarkoituksenmukaisuusharkinta ei merkitse oikeutta mielivaltaan, vaan myös tämän harkintavallan käyttöä rajoittavat mm. HL 6 §:ssä säädetty yleiset hallintoharkinnan rajoitusperiaatteet (hallinnon oikeusperiaatteet). Näitä ovat yhdenvertaisuus-, tarkoituksidonnaisuus-, suhteellisuus- ja objektiviteetti- ja luottamuksen-suojaperiaate. Yhdenvertaisuus-/tasapuolisuusvaatimus johtuu jo Suomen perustuslain 6.2 §:n säännöksistä.



### 3.2. Laillisuusharkinnalla ratkaistavat luvat MRL:ssä

MRL:n 130.1 §:ssä tarkoitetut luvat (rakennuslupa, toimenpidelupa, purkamislupa ja maisematyölupa) ratkaistaan laillisuusharkinnalla. Jos esim. lain 135 - 137 §:ssä ja MRA 50 - 57 §:ssä säädetty rakennusluvan oikeudelliset edellytykset täyttyvät, rakennuslupa on myönnettävä eikä hakemusta ole mahdollista hylätä taroituksenmukaisuusperusteella.

### 3.3. Poikkeamiseen liittyvän harkintavallan luonne

*Poikkeamiseen sisältyy sekä laillisuus- että taroituksenmukaisuusharkintaa.* Se, täyttyvätkö lain 171.2 §:ssä säädetty poikkeamisen edellytykset ja onko asiassa pykälän 1 momentissa tarkoitettu erityinen syy, ratkaistaan laillisuusharkinnalla. Vaikka poikkeamisen edellytykset on laissa ilmaistu joustavin normein, niiden merkityssisällön tulkitseminen tapahtuu laillisuuskysymyksenä eikä laissa säädetuille edellytyksille voida antaa merkityssisältöjä "taroituksenmukaisuusperustein". Lisäksi on selvää, että jos poikkeamisen edellytykset eivät täyty, hakemusta ei voida hyväksyä taroituksenmukaisuusperusteella.

Jos poikkeamisen edellytyksiä koskevien säännösten nojalla ei ole oikeudellista estettä luvan myöntämiselle eli jos edellytykset täyttyvät ja lisäksi on olemassa erityinen syy poikkeuksen myöntämiseen, MRL 171.1 §:n mukaan kunta "voi" myöntää poikkeamisluvan. Ilmaukseen "voi myöntää" sisältyy oikeutus ratkaista asia viime kädessä taroituksenmukaisuusharkinnalla. Lainsäätäjän tarkoitus harkintavallan luonteesta tältä osin käy ilmi MRL:n säätämiseen johtaneen HE:n 101/1998 lain 172 §:ää koskevista) yksityiskohtaisista perusteluista, joissa todetaan:

"Poikkeamisen oikeudellisista edellytyksistä säädetään erillään poikkeamista koskevasta toimivaltasäännöksestä, joka sekin sisältää yhden tärkeän poikkeamisen edellytyksen eli poikkeus voidaan myöntää erityisestä syystä. Erityisiä syitä ei ilmaista laissa, vaan niiden olemassaolo harkitaan edelleen tapauskohtaisesti ja rakennuslain mukainen erityisiä syitä koskeva hallinto- ja oikeuskäytäntö ohjaa säännöksen soveltamista. Poikkeamisen edellytyksiin liittyy myös se, että poikkeus voidaan myöntää eli poikkeamiseen ei siis ole aina suostuttava, vaikka tämän pykälän mukaiset edellytykset ovat käsillä. Kyse on siis osittain – erityisten syiden ja ilmaisun "voi" osalta - taroituksenmukaisuusharkinnasta, joka perustuu poikkeamisvaltaa koskevaan säännökseen."

Lisäksi HE:n perusteluissa todetaan, että ensimmäinen poikkeamisen edellytys (Poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle) liittyy kaavoituksellisiin ja yleisempiin alueiden käyttöä koskeviin seikkoihin liittyviin tekijöihin. Tällaisen haitan arviointi on yksittäistapauksellista, mutta rakennuslain mukainen käytäntö ohjaa säännöksen tulkintaa. HE:n mukaan "Kaavoituksellisiin edellytyksiin liittyy taroituksenmukaisuusarvioinnin kaltaista harkintaa mutta pääosin ne kuuluvat oikeudellisen harkinnan piiriin."

Hakemuksen hylkääminen taroituksenmukaisuusperusteella on perusteltava samalla tavoin kuin hylättäessä hakemus laillisuusperustein poikkeamisen edellytysten puuttumisen johdosta ja/tai erityisen syyn puuttumisen johdosta.

Kuten todettiin, HL 6 §:ssä säädetty hallintaharkinnan rajoitusperiaatteet koskevat myös MRL:n mukaisen poikkeamistoimivallan käyttämistä. HL 6 §:n säännökset rajoittavat taroituksenmukaisuusharkinnan käyttöalan melko suppeaksi. Muutoinkin taroituksenmukaisuusharkinnan käyttöalan on katsottu viime vuosikymmeninä tosiasiallisesti supistuneen laillisuus- ja taroituksenmukaisuusharkinnan laadullisten erojen lievennyttyä joustavien oikeusnormien käytön lisääntymisen myötä.

Rajanveto sen välillä, milloin kysymys on laillisuus- ja milloin tarkoituksenmukaisuusharkinnan käytöstä, voi usein olla tulkinnanvaraista. Voisi olla mahdollista, että lupahakemus hylättäisiin esimerkiksi sillä perusteella, että ei pidettäisi tarkoituksenmukaisena ratkaista asiaa yksittäisellä poikkeamispäätöksellä vaan laaja-alaisemman kaavaratkaisun kautta. Mutta asiassa saattaisi kysymys olla siitäkin, että poikkeaminen MRL 171.2 § 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, jolloin poikkeamisen edelliset edellytykset eivät olisi täyttyneet.

Valitusmuotona poikkeamista koskevasta päätöksestä on MRL 190.3 §:n mukaan hallintovalitus, jonka sai kunnallisvalituksesta poiketen aiemmin tehdä hallintolainkäyttölain 7 §:n nojalla laillisuusperusteen lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusperusteella. Vuoden 2016 alusta voimaan tulleen mainitun pykälän muutoksen (laki 891/2015) mukaan nyt hallintovalituksenkin saa tehdä vain laillisuusperusteella.

Lain muutokseen johtaneen HE 230/2014 yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vakiintunut käytäntö on ollut, että hallintotuomioistuinten toimivaltaan on kuulunut arvioida ainoastaan valituksen kohteena olevan päätöksen lainmukaisuutta. Tuomioistuimet eivät siten ole ottaneet kantaa siihen, onko valituksenalainen päätös ollut tarkoituksenmukainen. Tämä kävi aiemmin ilmi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 2 §:n nimenomaisesta säännöksestä, jonka mukaan KHO:n tuli siirtää valitus valtioneuvoston ratkaistavaksi siltä osin kuin se katsoi valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaiseminen riippui pääasiassa päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta. Kyseinen säännös kumottiin 1.1.2016 voimaantulleella lailla 892/2015.

Todetut lainsäädännön muutokset eivät tarkoita, että tarkoituksenmukaisuusharkinnan käyttö olisi oikeudellisen laillisuuskontrollin ulkopuolella. Valituksin on edelleen mahdollista saattaa tuomioistuinten tutkittavaksi se, onko tarkoituksenmukaisuusharkintaa käytetty laillisuuden rajoissa.

## 4. Poikkeamispäätös

Asian valmistelun jälkeen annetaan poikkeamispäätös, jolla hakemus joko hyväksytään haetun sisältöisenä tai osittain ehdoilla rajoitettuna taikka hylätään kokonaisuudessaan.

### 4.1. Poikkeamisviranomainen

MRL 130 §:n mukaan rakennusluvan, toimenpideluvan, purkamisluvan ja maisematyöluvan ratkaisee kunnan rakennusvalvontaviranomainen, jolta päätösvalta voidaan lain 21.4 §:n nojalla siirtää muulle toimielimelle tai myös viranhaltijalle. Jollei muuta siis ole määrätty, pykälässä mainitut luvat ratkaisee johtosäännössä osoitettu rakennusvalvontaviranomaisena toimiva lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona MRL 21. 1 §:n mukaan kuitenkin ei saa toimia kunnanhallitus.

Poikkeamistoimivaltaa ei ole osoitettu millekään tietylle taholle vaan MRL 171.1 §:n mukaan ”Kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeuksen...”. Päätösvalan käyttäjästä voidaan siis määrätä kunnan sisäisin johtosääntöratkaisuin täysin vapaasti. Tavallisimmin ratkaisuvallasta näytetään osoitetun kunnanhallitukselle tai rakennusvalvontaviranomaiselle, mutta sen käyttäjäksi voidaan määrätä myös lautakunta tai muu toimielin ja jopa kunnanvaltuusto sekä myös yksittäinen viranhaltija.

Silloin, kun päätösvalta on johtosäännöllä osoitettu suoraan viranhaltijalle, tämä ratkaisee poikkeamista koskevan luvan kunnan viranomaisena eikä tee MRL 187.1 §:ssä tarkoitettua viranhaltijapäätöstä siirretyn toimivallan nojalla. Tällöin päätökseen haetaan muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen eikä oikaisuvaatimuksella asianomaiselle kunnan viranomaiselle (Ks. tästä kohta 5.1).

Se, miten poikkeamista koskeva päätöksenteko kunnassa järjestetään, on viime kädessä tarkoituksenmukaisuutta ja henkilöstöresurssejakin koskeva kysymys. Toisaalta poikkeamispäätöksillä on useissa tapauksissa hakijalle suuri taloudellinen merkitys, joten riittävän asiantuntemukseen varmistamiseen on syytä kiinnittää huomiota. Ottaen huomioon laissa säädetty poikkeamisen edellytykset päätöksen valmistelijan tulee hallita muun muassa kaavoitukseen, luonnonsuojeluun ja rakennetun ympäristön suojeluun liittyvät kysymykset. Lupaehtoja käytettäessä tulee ottaa huomioon muun muassa hallinto-oikeudelliset periaatteet (HL 6 §) ja hallita kyseisten periaatteiden käyttö.

## 4.2. Poikkeamispäätöksen muoto ja sisältö

Hallintopäätöksen sisällöstä säädetään yleisellä tasolla HL 7 luvussa, joka on otsikoitu ”Asian ratkaiseminen”. Luvussa säädetään muun ohella päätöksen muodosta (43 §), sisällöstä (44 §) ja päätöksen perustelemisesta (45 §).

Hallintopäätös on HL 43 §:n mukaan annettava kirjallisesti, mutta myös suullinen päätös on mahdollinen, jos se asian kiireellisyys vuoksi on välttämätöntä. Viimeksi mainittu voi tulla sovellettavaksi lähinnä valvonta- ja tarkastustilanteissa, mutta tuskin koskaan poikkeamispäätöksen kohdalla.

Päätöksen sisältöä koskevan HL 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:

- 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
- 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;
- 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä
- 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Poikkeamispäätöksestä tulee käydä ilmi, mitä rakentamisrajoitusta tai rajoituksia päätös koskee. Silloin kun asia koskee rantasuunnittelun tarvetta, päätöksestä tulee käydä ilmi, onko asiassa sovellettu MRL 72.1 §:n (rantavyöhyke) vai 72.2 §:n (ranta-alue) säännöksiä riippumatta siitä, onko päätös myönteinen vai kielteinen.

Myönteisessä poikkeamispäätöksessä tulee MRL 174.2 §:n mukaan määrätä aika, jonka kuluessa poikkeamispäätöstä vastaavaa rakennuslupaa on haettava. Määräaika voi olla enintään kaksi vuotta ja alueellisen poikkeamisen kohdalla enintään viisi vuotta.

## 4.3. Poikkeamispäätöksen lupaehdot

Poikkeamislupan lupaehdolla tarkoitetaan *hakemuksen hyväksymistä siinä esitetystä poikkeavalla hankkeen toteuttamista rajoittavalla tavalla*. Kysymys on esimerkiksi siitä, että lupaehdon mukaan rakennus tulee sijoittaa asemapiirroksessa esitettyä kauemmaksi rannasta tai että rakennuksen kerrosalaksi hyväksytään haettua vähemmän. Asia voidaan ilmaista niinkin, että lupaehto asiallisesti merkitsee hakemuksen osittaista hylkäämistä.

Lähemmältä luonteeltaan lupaehto voi siinä käytetystä sanamuodosta riippuen olla käskevä (rakennuksen tulee värykseltään olla luonnonmukainen), kieltävä (rakennuksen ja rannan välissä olevaa puustoa ei saa poistaa) tai rajoittava (rakennuksen kerrosala saa olla enintään 80 m<sup>2</sup>). Lupaehdon itsenäistä sinänsä myönteisestä lupapäätöksestä erillistä luonnetta ilmentää se, että lupaehdosta saa erikseen valittaa. Tästä syystä myös lupaehdot tulee perustella HL 45 §:ssä säädetyllä tavalla.

Joskus päätöksen lupaehdoksi on asetettu sellaista, joka vastaa hakemusta (esim. lupa myönnetään ehdolla, että rakennus on sijoitettava asemapiirroksessa esitetyllä tavalla vähintään x metrin etäisyydelle rantaviivasta). Asiallisesti tämän tyyppisiä ehtoja voisi pitää tarpeettomina, koska poikkeaminen myönnetään hakemuksen pohjalta ja rakennuslupavaiheessa on noudatettava poikkeamisen lähtökohtatietoina hakemuk-

sessä esitettyä (esim. rakennusten etäisyyksiä rannasta). Tällaisen ”tarpeettoman” ehdon antamista ei kuitenkaan voida pitää lainvastaisena, vaan tapauskohtaisesti ehtoa voidaan perustella esim. tarkoituksella varmistaa hankkeen toteutuminen poikkeamispäätöksessä nimenomaisesti tarkoitetulla tavalla.

MRL 174.1 §:n sanamuotoa poikkeamisluvan ehtojen asettamistoimivallasta tarkistettiin 1.4.2016 voimaan tulleen lainmuutoksen yhteydessä. MRL:n alkuperäisen sanamuodon mukaan poikkeamispäätökseen voitiin ottaa ”tarpeelliset ehdot ja määräykset”. Nyt voimassa olevan lain mukaan ”Kunta voi poikkeamispäätöksessä määrätä ehtoja poikkeamiselle.” Säännös on blanco-luonteinen eli siinä ei tarkenneta ehtojen alaa sillä tavoin kuin esimerkiksi maa-aineslain 11.1 §:ssä, jossa luetellaan asiat, joista lupamääräykset on annettava ja asiat, joista niitä voidaan antaa. Se, mistä ja minkä sisältöisenä ehtoja poikkeamispäätökseen voidaan liittää, määräytyykin pitkälti lupa- ja oikeuskäytännössä muotoutuneiden periaatteiden ja HL 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden pohjalta. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että periaatteissa ehdot voivat koskea kaikkea sellaista, josta voidaan antaa myös kaavamääräys.

Lain muutokseen johtaneen HE 148/2015 yksityiskohtaisten perustelujen mukaan MRL 174 §:n kohdalla kysymys oli lakiteknisistä muutoksista. Niinpä edelleen on otettava huomioon HL 6 §:n mukainen *tarkoitussidonnaisuuden periaate* (”Viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin”). MRL:n kohdalla tämä tarkoittaa, että poikkeamispäätöksen ehtojen tulee olla MRL:n yleisten ja erityisten tavoitteiden sekä lain yksittäisten säännösten (esim. 73 §:ssä tarkoitettujen kaavojen sisältövaatimusten) toteutumisen kannalta ”tarpeellisia”. Samoin on otettava huomioon myös muut HL 6 §:ssä tarkoitettujen hallinnon oikeusperiaatteet (esim. *yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaate*) ehtotoimivallan käyttämistä rajoittavina normeina.

Lupaehtotoimivallan käytön reunaehto tarkoitussidonnaisuuden periaatteen näkökulmasta ilmenee esimerkiksi vuosikirjaratkaisun **KHO 2013:122** otsikossa esitetystä:

Rakennushankkeessa oli kysymys Helsingissä Ruoholahdenkadulla sijaitsevan kerrosalintaan 5 991 neliömetrin suuruisen toimistorakennuksen käyttötarkoituksen muuttamisesta asuin käyttöön. Rakennushanketta varten oli haettu poikkeamista asemakaavassa osoitusta rakennusoikeudesta sekä rakennuslupa- ja autopaikkamäärästä.

Kaupunginhallitus oli hyväksynyt poikkeamishakemuksen muun ohella sillä ehdolla, että asunnot suunnitellaan niin, etteivät ne avaudu ainoastaan vilkkaasti liikennöidyn Ruoholahdenkadun suuntaan.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että poikkeamishakemusta käsittelevällä viranomaisella, tässä tapauksessa kaupunginhallituksella, oli maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentin nojalla harkintavaltaa asiaa ratkaistessaan. Lain esitöistä käy ilmi, ettei poikkeamiseen ole aina suostuttava silloinkaan, kun maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n 1 momentin mukaiset edellytykset olisivat käsillä. Harkintavallasta seuraa myös mahdollisuus liittää myönteiseen lupapäätökseen ehtoja. Viranomaisen harkintavaltaa tältä osin kuitenkin rajoittavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, muun muassa tarkoitussidonnaisuuden periaate. Periaatteen mukaan viranomaisen saa käyttää harkintavaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Poikkeamispäätöksen ehtojen tulee edistää maankäytön suunnitteluun liittyviä päämääriä.

Kunnalla on alueidensa kaavoituksesta vastaavana tahona velvollisuus asemakaavojen laatimisen yhteydessä huolehtia maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentin mukaisesti muun ohella siitä, että kaavoituksella luodaan edellytykset terveelliselle, turvallisuudelle ja viihtyisälle elinympäristölle. Asemakaava ei myöskään saa mainitun pykälän 3 momentin mukaan olla maanomistajan kannalta kohtuuton. Kaupunginhallitus oli nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa perustanut poikkeamispäätökseen liittyvän, valituksen kohteena olevan ehdon asemakaavan sisältövaatimuksiin. Ehdolle oli esitetty hyväksyttävät maankäytölliset perustelut eikä ehto ollut poikkeamispäätöksellä sallittu rakennusoikeuden määrä huomioon ottaen myöskään luvanhakijan kannalta kohtuuton.

Vaatimus tarkoitussidonnaisuuden periaatteen huomioon ottamisesta liittyy *yleisen edun vaatimuksien toteutamiseen*. Toisaalta lupaehtojen sisällön sallittavuutta on arvioitava myös *hakijan näkökulmasta*. Tällöin on otettava huomioon HL 6 §:ssä tarkoitettu *suhteellisuusperiaate*, johon myös edellä todetussa KHO:n ratkaisussa viitattiin katsottaessa, että ehto ei ollut hakijan kannalta kohtuuton.

Hakijan toimintavapautta ei saa rajoittaa lupaehdolla sen enempää kuin on tarpeen. Suhteellisuusperiaatteen yleinen hallinto-oikeudellinen sisältö on, että rajoitukset tai velvoitteet on asetettava sille alimmalle tasolle, jolla hakijan vaatimaan (esim. hakemukseen) voidaan vielä suostua. Hakijan kannalta arvioiden vaatimus suhteellisuuden ja kohtuuden huomioon ottamisesta jää toteutumatta, jos myönnetty lupa yhdessä lupaehtojen kanssa muodostuu pikemminkin pääasiallisesti rasitteeksi kuin oikeudeksi toteuttaa haettu hanke. Jos poikkeamista ei voida myöntää ilman todettuun tilanteeseen johtavaa välttämättömäksi katsottua ehtoa, hakemus tulee hylätä.

Vaatimusta suhteellisuusperiaatteen huomioon ottamisesta ilmentää vuosikirjaratkaisun **KHO 2015:66** otsikossa esitetty:

”Rakennushankkeessa oli kysymys omakotitalon rakentamisesta ilman maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa. Kaupunkirakennelautakunta oli hyväksynyt poikkeamishakemuksen muun ohella ehdolla, että rakennus liitetään vesi- ja viemäriverkkoon. Hallinto-oikeus oli luvansaajien valituksesta kumonnut lautakunnan päätöksen mainitun ehdon osalta, mutta pysyttänyt päätöksen muutoin voimassa.

Kaupunkirakennelautakunta oli perustellut poikkeamispäätökseen liitettyä ehtoa päätöksestään ilmenevillä maankäytöllisillä perusteilla, jotka olivat sinänsä tavanomaisia ja hyväksyttäviä maankäyttöratkaisujen harkintaperusteita.

Korkein hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, ettei ehto vesi- ja viemäriverkkoon liittymisestä tilanteessa, jossa rakennuspaikka sijaitsi laitoksen toiminta-alueen ulkopuolella niin etäällä, että liittymisestä yleisen verkon sijainnin vuoksi aiheutuisi huomattavat kustannukset, ollut oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Vesihuollon toimivuuteen liittyvät maankäytölliset perusteet eivät siten olleet tapauksen olosuhteissa niin merkittäviä, että yleiseen laitokseen liittyminen olisi voitu asettaa poikkeamispäätöksen ehdoksi.

KHO:n päätöksen perusteluista käy suhteellisuusperiaatteen/kohtuullisuusarvioinnin ja yleisen edun välisen kokonaisarvioinnin kannalta lähemmin ilmi seuraavaa:

”Kaupunkirakennelautakunta on perustellut puheena olevaa poikkeamispäätökseen liitettyä ehtoa päätöksestään ilmenevillä maankäytöllisillä perusteilla. Ne ovat sinänsä tavanomaisia ja hyväksyttäviä maankäyttöratkaisujen harkintaperusteita. Lupaharkinnassa ratkaisua, hankkeen sallittavuutta ja sen ehtoja arvioidaan tapauskohtaisten olosuhteiden perusteella. Tällöin on pyrittävä löytämään oikeudenmukainen tasapaino sen suhteen, kuinka ratkaisussa painotetaan kunnassa noudatettavia yleisiä maankäytön suunnittelun periaatteita ja eri tapauksiin liittyviä erityispiirteitä niin, ettei muun ohella suhteellisuusperiaatetta loukata.

Poikkeamispäätökseen voidaan sinänsä sisällyttää ehto velvollisuudesta liittää kiinteistö vesi- ja viemäriverkoston. Korkein hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, ettei ehto vesi- ja viemäriverkkoon liittymisestä tilanteessa, jossa rakennuspaikka sijaitsee laitoksen toiminta-alueen ulkopuolella niin etäällä, että liittymisestä yleisen verkon sijainnin vuoksi aiheutuisi huomattavat, arvion mukaan 58 000 – 80 000 euron kustannukset, ole oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tätä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota, paitsi eri ratkaisujen kustannusvaikutuksiin, siihen maankäytölliseen ja yhdyskuntarakenteelliseen hyötyyn, jota verkostoon liittymisellä tavoitellaan. Lisäksi on otettava huomioon, ettei kiinteistökohtainen ratkaisu estä liittämistä verkostoon myöhemmin.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, etteivät vesihuollon toimivuuteen liittyvät maankäyttölliset perusteet ole tapauksen olosuhteissa niin merkittäviä, että vesi- ja viemäriverkkoon liittäminen edellä todetuin huomattavin kustannuksin olisi voitu asettaa poikkeamispäätöksen ehdoksi.

Ottaen huomioon HL 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteista johtuvat rajoitukset kohtalaisen turvallisena tulkinnallisena pääsääntönä voidaan pitää, että jos poikkeamisen edellytykset eivät täyty ja hakemus tulisi hylätä, on mahdollista asettaa sellaisia ehtoja, joiden avulla puutteet edellytyksissä on poistettavissa ja lupa voidaan myöntää. Tällöinkin rajana on pidettävä sitä, että *asia ei saa lupaehdon johdosta muuttua kokonaan toiseksi siitä, mitä hakemus on koskenut*.

Esimerkkinä usein eteen tulevasta tilanteesta voidaan esittää seuraava: Poikkeamislupaa pysyvään käyttöön tarkoitetulle rantavyöhykkeelle sijoittuvalle omakotitalolle keskelle tiheää loma-asutusta ei voida myöntää, koska siitä yksittäisellä poikkeamispäätöksellä saataisi tasapuolisen kohtelun vaatimuskin huomioon ottaen aiheutua hallitsematonta yhdyskuntakehitystä, mutta poikkeuksen myöntämiselle lomarakennuksen rakentamiseksi ei olisi estettä. Hakemusta ei kuitenkaan ole ollut mahdollista hyväksyä ehdolla, että myönnetään poikkeamislupa asuinrakennukselle, jonka käyttötarkoitus on lomarakennus, koska hakija ei ollut hakenut poikkeamislupaa lomarakennuksen rakentamista varten.

Samoin oikeuskäytännössä on katsottu, että päätökseen ei ole voitu liittää ehtoa, jonka mukaan rakennuksen käyttötarkoitus saa olla viisi vuotta siitä, kun rakennuslupapäätös on tullut lainvoimaiseksi, pysyvään käyttöön tarkoitettu asuinrakennus ja sen jälkeen käyttötarkoitus on muutettava loma-asunnoksi, koska (iäkkäät) hakijat eivät olleet hakeneet tuon sisältöistä poikkeamislupaa.

Lisäksi toisena yleisenä rajoituksena lupaehdon sisällölle voidaan pitää sitä, että ehdon täyttämisen on oltava mahdollista hakijan yksimaisen määräämisvallan piiriin kuuluvain toimin.

Jos esimerkiksi katsotaan, että rakennuspaikkana oleva hakijan omistama kiinteistö ei mahdollista pinta-alansa puolesta haetun suuruisen rakennusoikeuden myöntämistä tai haettua käyttötarkoitusta (erityisesti pysyvä asuminen), ehdoksi ei voida asettaa (kuten joskus väärinkäsityksen johdosta on tapahtunut), että rakennuspaikkaan on sisällyttävä määräalana mukaan tietyn suuruinen alue toisen omistamasta naapurikiinteistöstä. Sen sijaan, jos rakennuspaikkana käytetään määrääalaa hakijan omistamasta tilasta, poikkeamislupaan on ainakin yleensä asetettavissa ehto siitä, että määrääalaan on liitettävä kantatilasta poikkeamispäätöksessä edellytetyn suuruinen alue lisämaaksi. Toinen vaihtoehto on sopeuttaa rakentamisen määrä lupaehdolla rakennuspaikan pinta-alaan ja rajoittaa ehdolla rakentamisen määrää.

Tavallisimmin lupaehdot ranta-alueen poikkeamisluvissa koskevat rakennusten etäisyyttä rantaviivasta, niiden kerrosalaa, kerroslukua, väritystä, rakennuspaikan luonnonmukaisuuden säilyttämistä kasvillisuuden osalta jne. Myös vesiensuojelua koskevia ehtoja voidaan käyttää.

Erityisesti asuinrakennusta *korvaavan rakentamisen* kohdalla on melko tavanomaista, että joudutaan asettamaan ehto olemassa olevan asuinrakennuksen purkamisesta tai sen käyttötarkoituksen muuttamisesta talousrakennukseksi. Ehdon taustalla on tavallisimmin kaavan tai rakennusjärjestyksen määräys siitä, että rakennuspaikalla saa olla enintään yksi asuinrakennus. On syytä todeta, että näiden ehtojen kohdalla niiden toteutumista ei saa jättää pelkästään hakijan myöhempien toimenpiteiden varaan. Ehtojen toteutuminen on varmistettava esimerkiksi lisäehdolla: Uutta asuinrakennusta ei saa hyväksyä käyttöönsä ennen kuin ole-



massa oleva asuinrakennus on purettu/sen käyttötarkoitus on muutettu talousrakennukseksi. Käyttötarkoituksen tosiasiallisen muuttaminen asuinrakennuksesta talousrakennukseksi on syytä varmistaa esimerkiksi tulisijojen purkamista, ikkuna-aukkojen pienentämistä jne. koskevilla lisämääräyksillä.

Oman kysymyksensä ranta-alueilla muodostaa rakennuspaikan sijaintia koskeva ehto. MRL 73.1 §:n mukaiselle ranta-alueelle on jätävä riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta. Tämä koskee kaavoituksessa jokaisen emätilan aluetta ja mikäli mahdollista, myös jokaista yksittäistä olemassa olevaa tilaa. Sama vaatimus koskee poikkeamista, koska poikkeamisella ei saa vaarantaa lain sisältövaatimukset täyttävän kaavan laatimista. Vaatimusta toteutetaan pyrkimällä keskittämään rakentaminen useamman rakennuspaikan käsitteiksi korttelialueiksi. Oikeuskäytännössä on hyväksytty seuraava:

Hakemus koski rakennuspaikan sijoittamista hakijatilán noin 200 metriä käsittävän rantavyöhykkeen keskivaiheille siten, että rakentaminen varasi tilán rantavyöhykkeen käytännössä kokonaan vapaa-alueiden ulkopuolelle. Lupaehdolla voitiin määrätä, että rakentaminen tuli sijoittaa tilán ranta-alueen toisen pään tuntumaan. Ratkaisulla turvattiin, että tilán rantavyöhykkeelle jäi aluetta käytettäväksi myös jokamiehen oikeuksin. Harkittaessa määrätä lupaehdolla rakentaminen sijoitettavaksi hakemuksessa esitettyä lähemmäksi naapurin aluetta naapuria on kuultava, koska muutos voi vaikuttaa hänen alueensa käyttämiseen.

Rakennettaessa arvokkaassa kulttuuriympäristössä tai sen vaikutuspiirissä ehdot voivat koskea rakennuksen ulkonäköä, sijoittumista alueelle ja muita alueen ominaispiirteistä johtuvia seikkoja. Lisäksi on mahdollista esimerkiksi määrätä, että rakennuslupavaiheessa esitettävistä yksityiskohtaisista rakennuspiirustuksista on kuultava museoviranomaisia.

Silloin kun hakemuksen kohteena oleva rakennuspaikka on vireillä olevan kaavoituksen piirissä ja kaavasta on jo olemassa kaavaluonnos tai ehdotus, on perusteltua antaa lupaehdot, joilla estetään näköpiirissä ehkä oleva ristiriita poikkeamisluvan ja tulevan kaavan välillä.

#### 4.4. Poikkeamispäätöksen perusteleminen

Hallintopäätöksen perustelemisselvollisuutta pidetään ennakollisena oikeusturvekeinona, koska menettely ikään kuin pakottaa päätöksen valmistelijan ja ratkaisijan selvittämään myös itselleen päätöksen lainmukaisuus. Samalla se antaa hakijalle ja muille valitusoikeutetuille mahdollisuuksia arvioida esimerkiksi sen, kannattaako päätöksestä valittaa. Myös valitusviranomainen joutuu ottamaan kantaa perustelujen sisältöön ja sen kautta valituksenalaisen päätöksen sisältöön. Päätöksen jättäminen perustelematta silloin, kun siihen olisi ollut velvollisuus, on menettelyvirhe, joka pääsääntöisesti johtaa päätöksen kumoamiseen ja asian palauttamiseen laillisessa järjestyksessä käsiteltäväksi.

MRL 174.1 §:n mukaan poikkeamispäätös on perusteltava siten kuin hallintolaissa säädetään. HL 45.1 §:n mukaan päätös on perusteltava ilmoittamalla, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainitsemalla sovelletut säännökset. Ottaen huomioon HL 45.2 §:n 4 kohdan säännökset ja MRL 193 §:n mukainen valitusoikeutettujen piiri *poikkeamispäätös on perusteltava aina ja riippumatta siitä, onko päätös myönteinen vai kielteinen*.

Jos ratkaistavana on ollut poikkeaminen yhtä useammasta rakentamisrajoituksesta (esim. MRL 72.1 § ja rakennusjärjestyksen määräys), päätös tulee perustella kunkin rakentamisrajoituksen osalta erikseen. Pääasialliseksi lisäksi myös lupaehdot on perusteltava. Jos hakemus hylätään tarkoituksenmukaisuusharkinnan nojalla, päätös on perusteltava myös tältä osin koska tarkoituksenmukaisuusharkinnan käyttö kuuluu oikeudellisen kontrollin piiriin.

HL:n mukaan perustelussa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Seikat ja selvitykset koskevat tosiasioiden hankkimista päätöksenteon pohjaksi. Selvitetyillä tosiasioilla (esim. sijaitseeko rakennuspaikka ranta-alueella) on merkitystä muun muassa sen kannalta, mitkä säännökset tulevat sovellettaviksi. Joillakin muilla tosiasioilla (esim. emätilatarkastelun

tuloksella) puolestaan on merkitystä annettavan päätöksen sisällön kannalta. Tosiasioiden ja sovellettujen säännösten nojalla voidaan esittää *johtopäätöksenä*, että poikkeamisen edellytykset joko täyttyvät tai eivät täyty ja sen mukaan hakemus voidaan joko hyväksyä tai hylätä.

Erityisesti silloin, kun lupaviranomainen on esittelijän päätösesityksestä poiketen myöntänyt haetun luvan, päätöksen perusteluna on usein pelkästään toistettu MRL 171.2 §:n sanamuodot poikkeamisen edellytyksistä ("Poikkeaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle ..."). Tämä ei kuitenkaan ole HL 45.1 §:ssä tarkoitettu perustelu vaan johtopäätös, joka voidaan esittää vasta sen jälkeen kun poikkeamisen edellytysten täytyminen on ensin erikseen selvitetty esimerkiksi emätilatarkastelulla.

Joskus, kun esittelijän esityksestä poikenneesta myönteisestä päätöksestä on valitettu perusteluvirheen nojalla, hallinto-oikeudelle valituksen johdosta annetussa selityksessä on esitetty, että päätöksen perusteluna ovat ne seikat, jotka esittelijän esityksessä olivat tukeneet hakemuksen hyväksymistä. Tuomioistuin on kuitenkin todennut, että tämä ei riitä, koska poikkeamispäätös perustuu tilannetta koskevaan kokonaisarvioon, jossa on otettava huomioon myös hakemuksen hyväksymistä vastaan puhuvat seikat ja selvitykset. Ainakin tulisi perustella se, miksi hakemuksen hyväksymistä vastaan puhuville seikoille ei ole annettu merkitystä.

Kielteisen päätöksen perusteluksi kaavoittamattomalla alueella puolestaan ei riitä maininta siitä, että alueen käyttö tulee ratkaista kaavalla, koska erityisesti ranta-alueella, jolla ei ole MRL 72.1 §:ssä tarkoitettua kaavaa, poikkeamista haetaan juuri siitä syystä, että alueelle ei saa rakentaa ilman kaavaa. Tosin näitäkin alueita koskevaan päätökseen voidaan sisällyttää lisämaininta maankäytön ratkaisemisesta tarvittaessa kaavalla, kunhan poikkeamisen edellytysten puuttuminen muutoin on ensin perusteltu asianmukaisella tavalla. Maininta kaavan tarpeesta on tällöin ymmärrettävä lupaviranomaisen esittämäksi käsitykseksi siitä, että kaavalla rakennusoikeutta saattaisi vielä olla osoitettavissa.

Perusteluissa on esitettävä perustiedot poikkeamishankkeesta, rakentamisrajoitus (mistä poikkeaminen on tarpeen), hakemuksen johdosta jätettyjen muistutusten sisältö, saatujen lausuntojen sisältö, alueen kaavoitustilanne ja muut rakennuspaikkaa koskevat viranomaispäätökset, ohjelmat jne. Kun haetaan poikkeamista ranta-alueelle ennestään rakentamattomalle rakennuspaikalle, jolla ei ole MRL 72.1 §:ssä tarkoitettua kaavaa, on laadittava *emätilaselvitys*, josta käy ilmi emätilan rantaviivan muuntamaton ja muunnettu pituus, kiinteistöjuoksutus, kuinka monta rakennusoikeutta emätilan ranta-alueilla on jo käytetty, mikä on emätilan nykyinen rakentamistehokkuus ja rakentamattomat lohkotilat. Emätilaselvitys muodostaa mainituissa tilanteissa keskeisen tosiasiatiedon päätöksenteon pohjaksi.

Laadittujen ja hankittujen selvitysten pohjalta on otettava kantaa siihen, täytyvätkö poikkeamisen edellytykset ja onko poikkeamiseen olemassa erityinen syy. Tässä yhteydessä on esitettävä se, miksi esille tulleet tosiasiat joko puhuvat poikkeamisen edellytysten täyttymisen puolesta tai sitä vastaan. Esimerkiksi emätilatarkastelun lopputulosta (kuinka monta rakennusoikeutta emätila on jo käyttänyt muunnettua rantaviivakilometriä kohti) on arvioitava päätöksessä sen pohjalta, jäisikö emätilalle vielä hakemuksen hyväksymisen jälkeen käyttämätöntä kaavalla osoitettavissa olevaa rakennusoikeutta (kaavoitusvara). Jos vastaus on kielteinen, ainakin pääsääntöisesti johtopäätös olisi, että poikkeamisen edellytykset eivät täyty ja hakemus tulee hylätä.

Pääasiasratkaisun lisäksi poikkeamispäätökseen liitetyt ehdot on perusteltava. Samoin perusteluvollisuus koskee tarkoituksenmukaisuusharkinnan käyttöä. Jos hakemus siis hylätään tuon harkinnan nojalla, vaikka poikkeamisen edellytykset olisivat täyttyneet, on perusteltava se, miksi hakemusta kuitenkin ei ole hyväksytty.

## 4.5. Päätöksen antaminen julkipanon jälkeen

Uudessa 1.5.2015 voimaan tulleessa kuntalaissa on siirrytty tiedottamiseen ja ilmoittamiseen sähköisessä tietoverkossa. Sikäli kuin erityislainsäädännössä edellytetään ilmoitustaulun käyttämistä, noudatetaan edelleenkin erityislainsäädäntöä. MRL 198.2 §:n mukaan poikkeamispäätös annetaan julkipanon jälkeen. MRA 97 §:n mukaan päätöksestä ilmoitetaan ennen sen antamista päätöksen tehneen viranomaisen ilmoitustaululla. On katsottu, että ilmoittamisen tulee tapahtua vähintään päivää ennen päätöksen antamista. Hyvän

hallintotavan mukaisena voisi kuitenkin pitää, että päätös olisi ehtinyt saapua hakijalle postitse päätöksen antopäivään mennessä.

Ilmoituksessa on mainittava viranomainen, asian laatu ja päätöksen antamispäivä. Ilmoitus on pidettävä ilmoitustaululla vähintään oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiselle varatun ajan. Pykälän 2 momentin mukaan päätöksen on oltava julkipanon ilmoitettuna antamispäivänä asianosaisten saatavana. MRL 198.3 §:n mukaan päätöksen katsotaan tulleen asianosaisten tietoon silloin kun se on annettu. Viimeksi mainittu tarkoittaa sitä, että muutoksenhaku-aika alkaa kaikkien muutoksenhakuun oikeutettujen osalta yhdenmukaisesti tuona päivänä riippumatta siitä, milloin he tosiasiallisesti ovat saaneet päätöksestä tiedon.

## 5. Toimenpiteet päätöksen antamisen jälkeen

### 5.1. Muutoksenhakuohjeiden antaminen

Kevään 2016 lainmuutoksen yhteydessä ei muutettu muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Siten valitusoikeus poikkeamispäätöksestä on MRL 193 §:n mukaan edelleen pykälässä mainituilla yksityisillä, järjestöillä ja viranomaisilla kunnalla ja sellaisella naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun poikkeamispäätös vaikuttaa, ELY-keskuksella ja lisäksi muulla viranomaisella toimialaansa kuuluvissa tehtävissä.

HL 46 §:ssä säädetään oikaisuvaatimusohjeiden antamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan, jos päätöseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädetyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa. Oikaisuvaatimusohjeiden sisällöstä on voimassa, mitä lain 47 ja 49 §:ssä säädetään valitusosoituksesta.

Hallintolain 47 §:ssä säädetään valitusosoituksen antamisesta. Päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Siinä on mainittava:

- 1) valitusviranomainen;
- 2) viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava; sekä
- 3) valitusaika ja mistä se lasketaan.

Pykälän 2 momentin mukaan valitusosoituksessa on selostettava vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta.

Valitusaika on hallintolainkäyttölain (HLL) 22 §:n mukaan 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun. Valituskirjelmän muodosta ja sisällöstä säädetään lain 23 §:ssä. Sen mukaan valitus tehdään kirjallisesti ja valituksessa on ilmoitettava

- 1) päätös, johon haetaan muutosta;
- 2) miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi; sekä
- 3) perusteet, joilla muutosta haetaan.

Valituskirjelmän liitteistä säädetään HLL 25 §:ssä. Sen mukaan valituskirjelmään on liitettävä

- 1) päätös, johon haetaan muutosta valittamalla, alkuperäisenä tai jäljennöksenä;
- 2) todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta; sekä
- 3) asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimustensa tueksi, jollei niitä jo aikaisemmin ole toimitettu viranomaiselle. HLL 26.1 §:n mukaan valitus on toimitettava valitusajan kuluessa valitusviranomaiselle.

Koska poikkeamispäätös annetaan julkipanon jälkeen ja päätöksen katsotaan tulleen tietoon päätöksen antamispäivänä, muutoksenhakuohjeilla on syytä ilmoittaa, että julkipanoilmoitus (josta on siis syytä toimittaa kopio päätöksen mukana hakijalle) muodostaa edellä kohdassa 2 tarkoitetun todistuksen tiedoksisaannin ajankohdasta.

HL 49 §:n mukaan, jos valitusosoitusta ei ole annettu tai päätöksessä on virheellisesti ilmoitettu, ettei siihen saa hakea muutosta valittamalla, viranomaisen on annettava uusi lainmukainen valitusosoitus. Jos

valitusosoitus on virheellinen, viranomaisen on annettava uusi valitusosoitus, jos sitä pyydetään valitusosoituksessa mainitussa tai säädetyssä valitusajassa. Valitus aika alkaa kulua uuden valitusosoituksen tiedoksiannosta.

**Valitus vai oikaisuvaatimus?** HL:n mukaan oikaisuvaatimusohjeessa ja valitusosoituksessa on mainittava viranomainen, jolle oikaisuvaatimus- tai valitus on tehtävä. Joskus on ollut epäselvyyttä tai virheellisiä käsityksiä siitä, miten muutoksenhaku poikkeamispäätöksestä määräytyy silloin kun asian ratkaisuvallta on osoitettu viranhaltijalle.

MRL 190.1 §:n mukaan muutosta kunnan viranomaisen muuhun kuin lain 188 ja 189 §:ssä tarkoitettuun päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen. Lain 187.1 §:n mukaan viranhaltijan päätökseen asiassa, joka kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta tai muulta kunnan viranomaiselta on siirretty hänen ratkaistavakseen, ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asia asianomaisen viranomaisen ratkaistavaksi (oikaisuvaatimus).

MRL 21.1 §:n mukaan rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona kuitenkin ei voi toimia kunnanhallitus. Pykälän 4 momentin mukaan rakennusvalvontaviranomaisen toimivallan siirtämiseen sovelletaan, mitä kuntalaissa säädetään. Hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevaa asiaa ei kuitenkaan saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi.

MRL 130 §:n mukaan rakennusluvan, toimenpideluvan, purkamisluvan ja maisematyöluvan ratkaisee kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Laissa on siis säädetty siitä, mille viranomaiselle päätösvalta mainittujen lupien osalta kuuluu. Sikäli kuin rakennusvalvontaviranomaiselle kuuluvaa lupatoimivaltaa on lain 21.4 §:n nojalla siirretty viranhaltijalle, hän ratkaisee asian lain 187.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla siirrettyä toimivaltaa käyttävänä *viranhaltijana*, jolloin päätöksestä ei saa valittaa, vaan ensiasteessa on tehtävä oikaisuvaatimus.

Poikkeamislupapäätösvallan käyttäjätahoa MRL:ssa sen sijaan ei ole osoitettu erikseen, vaan lain 171.1 §:n mukaan "kunta" voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen. Näin ollen kunnan on määrättävä johtosäännöllä päätösvallan käyttäjä, joka voi olla rakennusvalvontaviranomaiseksi määrätty elin, muu lautakunta tai toimielin, mutta myös kunnanhallitus tai jopa kunnanvaltuusto ja lisäksi viranhaltija. Sikäli kuin toimivalta on johtosäännöllä osoitettu suoran viranhaltijalle, hän käyttää kunnalle kuuluvaa toimivaltaa *viranomaisena* ja tekee poikkeamisasiassa MRL 190.1 §:ssä tarkoitetun "kunnan viranomaisen" päätökseen, johon haetaan muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen. Jos poikkeamistoimivalta taas on osoitettu monijäseniselle toimielimelle, jolta johtosäännössä annetun valtuutuksen nojalla delegoidaan toimivalta viranhaltijalle, muutoksenhaku määräytyy MRL 187.1 §:n mukaan.

Asetelma on vastaava kuin esimerkiksi MRL 79.2 §:n kohdalla, jonka mukaan erillisen tonttijaon laatii ja hyväksyy "kunta". Asiaan on otettu kantaa vuosikirjaratkaisussa **KHO 2003:97**:

Maankäyttö- ja rakennuslain 79 §:n 2 momentin mukaan erillisen tonttijaon laatii ja hyväksyy kunta. Kunnan asiana on päättää siitä kunnan toimielimestä tai viranomaisesta, jonka toimivaltaan erillisen tonttijaon hyväksyminen kuuluu. Huittisten kaupunginvaltuuston 30.12.1996 hyväksymän ja 1.1.1997 voimaan tulleen ympäristötoimialan johtosäännön 4 §:n kohdan A alakohdan 1 mukaan toimialajohtajana toimiva kaupungingeodeetti ratkaisee asiat, jotka koskevat tonttijaon hyväksymistä. Johtosäännön 4 §:n kohdan A viimeisen kappaleen mukaan (muutos 15.12.1997) toimialajohtaja "voi edelleen delegoida hänelle siirrettyä päätösvaltaa".

Kunnan viranhaltijan päätökseen asiassa, joka kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta tai muulta kunnan viranomaiselta on siirretty hänen ratkaistavakseen, ei maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:n 1 momentin mukaan saa hakea muutosta valittamalla. Päätökseen tyytymättömällä asianosaisella on saman lainkohdan mukaan oikeus saada asia oikaisuvaatimuksella asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Kun otetaan huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 79 §:n 2 momentti ja edellä mainitun johtosäännön 4 §:n kohdan A alakohta 1, kaupungingeodeetin toimivaltaa tonttijaon hyväksymistä koskevissa asioissa ei ole siirretty hänelle viranhaltijana kunnan viranomaiselta. Maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimusmenettely ei näin ollen tule asiassa sovellettavaksi, vaan

kaupungingeodeetin päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallintovalituksin hallinto-oikeudessa siten kuin maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 1 ja 3 momentissa sekä 194 §:ssä säädetään.

Jos valitusosoitus on virheellinen, viranomaisen tulee pyydettäessä antaa uusi korjattu valitusosoitus. Valittaja ei välttämättä havaitse esimerkiksi mahdollista muutoksenhakuviranomaista koskevaa virhettä valitusosoituksessa. HLL 30 §:n mukaan hänelle ei kuitenkaan aiheudu oikeudenmenetystä, toimitti hän muutoksenhakukirjelmänsä joko lailliselle tai muutoksenhakuohjeissa ilmoitetulle virheelliselle viranomaiselle, koska mainitun pykälän 1 momentin mukaan jos valitus on virheellisen tai puutteellisen valitusosoituksen vuoksi tehty väärää menettelyä noudattaen, valitusta ei tämän vuoksi jätetä tutkimatta. Jos muutoksenhakukirjelmä on saapunut laissa tai muutoksenhakuohjeissa ilmoitetussa määräajassa virheellisesti joko valituksena hallinto-oikeudelle tai oikaisuvaatimuksena kunnan asianomaiselle viranomaiselle, viranomaisen tulee pykälän 2 momentin mukaan siirtää asia oikealle viranomaiselle.

**Otto-oikeuden käyttäminen.** Vuoden 1995 kuntalain 51 §:ssä säädettiin asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi eli ns. otto-oikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voivat ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, joka on tämän lain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Pykälän 2 momentissa säädettiin vastaava otto-oikeus lautakuntien osalta. Pykälän mukaan ylemmän toimielimen käsiteltäväksi ei kuitenkaan saanut ottaa lain tai asetuksen mukaisia lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita.

Viimeksi mainittu otto-oikeuden rajoitus sisältyy myös 1.5.2015 voimaan tulleen nykyisen kuntalain (410/2015) 92.4 §:än.

Joskus on esiintynyt epätietoisuutta ja virheellisiä käsityksiä kuntalain mukaisen otto-oikeuden soveltamismahdollisuudesta MRL:n mukaisiin poikkeamispäätöksiin erityisesti silloin, kun päätösvalta on johtosäännöllä osoitettu tai siirretty viranhaltijalle. Johtosäännössä on jopa voitu määrätä siitä, mikä kunnan viranomainen otto-oikeutta käyttää. Virheellisiin käsityksiin on ainakin osittain saattanut vaikuttaa, että poikkeamiseen liittyy tarkoituksenmukaisuusharkinnan mahdollisuus. Otto-oikeuden mahdollisuuteen on otettu kantaa vuosikirjaratkaisussa **KHO 2003:85**, jonka perusteluissa muun ohella todetaan:

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen poikkeamisasia on kuntalain 51 §:n 4 momentin 1 kohdassa tarkoitettu (muun) lain mukainen lupamenettelyä koskeva asia. Kunnanhallitus ei siten voi ottaa saman pykälän 1 momentin nojalla käsiteltäväkseen kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan siirrettyä, jaoston ratkaisemaa asiaa. Kaupunginhallituksella ei näin ollen ole ollut mahdollisuutta ottaa poikkeamisasiaa itse ratkaistavakseen.

Otto-oikeus ja valitusoikeus ovat toisistaan erillisiä hallinnon valvontamekanismeja. KHO:n ratkaisun perusteluista käy ilmi, että vaikka kunnanhallituksella ei ollut otto-oikeutta asiassa, sillä oli MRL 193 §:n 5 kohdan nojalla kuntalain 23 §:n mukaan kunnan etua valvovana viranomaisena oikeus valittaa alaisensa viranomaisen päätöksestä. Johtosäännöllä valitusoikeudesta olisi voitu määrätä toisinkin.

## 5.2. Päätöksestä ilmoittaminen

MRL 174.3 §:n mukaan kunnan on toimitettava poikkeamispäätös hakijalle. Samoin päätös tai sen jäljennös on toimitettava myös niille, jotka ovat tehneet muistutuksen asiassa, sekä niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet. Jos samassa muistutuksessa on useampia allekirjoittajia, voidaan päätös tai sen jäljennös lähettää ainoastaan muistutuksen ensimmäiselle allekirjoittajalle. Ensimmäinen allekirjoittaja vastaa tiedon toimittamisesta muille allekirjoittajille. Hänelle on syytä ilmoittaa HL 68 §:ssä säädetystä tiedoksiannon edelleen toimittamisen laiminlyöntiä koskevasta vahingonkorvausvastuusta.

Lisäksi MRL 174.4 §:n mukaan päätös on lähetettävä ELY:lle viivytyksettä. MRA 88 §:n mukaan päätöseen on liitettävä sen kohteena olevaa aluetta osoittava asemapiirros ja ympäristökartta tai muu kartta, josta alueen rakentaminen käy riittävän selvästi ilmi.

Koska poikkeamispäätös annetaan julkipanon jälkeen, päätöksen katsotaan tulleen kaikkien tietoon päätöksen ilmoitettuna antopäivänä riippumatta siitä, milloin tieto päätöksestä tosiasiallisesti on tullut tiedoksi. Tästä syystä ei ole tarvetta käyttää HL 60 §:n mukaisia todisteellisen tiedoksiannon muotoja, vaan riittää, kun päätös lähetetään tiedoksi tavallisena kirjelähetyksenä.



# OSA II

## YKSITYISKOHTAISET TARKASTELUT

### 1. Oppaan laatimisen lähtökohdista

#### 1.1. Oppaan tarpeesta ja kohderyhmistä

MRL:n toimivaltasäännösten muutoksen kohteena olleisiin neljään asiaryhmään sisältyy erityisasiantunte-  
musta edellyttäviä osa-alueita erityisesti rantarakentamisen (aiempi MRL 171.2 §:n 1. kohta) ja rakennussuo-  
jelman (3. kohta) osalta. Muutos toteutettiin ripeällä aikataululla ja mahdollisuus valmistautua sen tuomiin haas-  
teisiin oli rajallinen. Vaikka kunnissa oli jo käsitelty niille nyt siirtyneitä poikkeamisia annettaessa MRA 85.3  
§:ssä edellytetyjä lausuntoja ELY-keskukselle, joudutaan siellä nyt poikkeamishakemusten ratkaisijoina pa-  
neutumaan muutoksen kohteena olleeseen aiempaa vielä suuremmalla vakavuudella ja huolellisuudella. Sitä  
paitsi monissa kunnissa lausuntojen antaminen oli delegoida viranhaltijalle, jolloin luottamushenkilöt eivät ole  
käsitelleet siirretyn toimivallan alaan liittyviä kysymyksiä. Tosin edelleenkin on mahdollista myös se, että var-  
sinainen päätösvalta poikkeamisesta päättämiseen osoitetaan joko suoraan tai delegoinnin kautta viranhalti-  
jalle.

Lain muutosta koskeneissa lausunnoissa tuli esille tarve riittävän opastuksen ja koulutuksen järjestämi-  
sestä. Tarve ilmaistiin useiden kuntien samoin kuin esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden antamassa  
lausunnossa. KHO totesi hallituksen esitysluonnoksessa kiinnitetyn aivan oikein huomiota myös sen varmis-  
tamiseen, että poikkeamistoimivallan siirron yhteydessä kunnissa on riittävä osaaminen poikkeamispäätösten  
tekemiseen.

Opastuksen ja koulutuksen järjestämistarve tuodaan esille myös lain muutokseen liittyvässä eduskunnan  
ympäristövaliokunnan mietinnössä Nro 3/2016. Mietinnössä todetaan, että valiokunnan asiantuntijakuulemi-  
sessa on rantarakentamisen poikkeamislupien osalta nostettu esiin huoli kuntien asiantuntemuksen ja pää-  
tösten valtakunnallisen yhdenmukaisuuden turvaamisesta. Valiokunta katsoi, että kuntien vaihtelevat resurs-  
sit ja osaaminen saattavat vaikuttaa kielteisesti myös rakennushistoriallisen ja arkeologisen kulttuuriperinnön  
suojeluun. Edellä esitettyihin huoliin viitaten valiokunta ilmoitti mietinnössään katsovansa, että:

**”Poikkeamistoimivallan siirron vaikutuksia tulee seurata ja arvioida, onko edellytysten täsmentä-  
minen lain tasolla mahdollisesti myöhemmin tarpeen yhdenmukaisen oikeuskäytännön turvaa-  
miseksi. Saman tavoitteeseen voidaan päästä hyvällä ohjeistuksella ja koulutuksella. Valiokunta  
korostaa, että riittävästä valtakunnan tason ohjeistuksesta ja kuntien koulutuksesta tulee huoleh-  
tia.”**

Käsillä oleva opas pyrkii osaltaan vastaamaan mainittuun tarpeeseen. Oppaassa on käyty läpi tavanomaiset  
poikkeamisvallan käyttöön liittyvät sisällölliset kysymykset. Näistä keskeisimpänä voidaan pitää sitä, mitä  
poikkeamisen edellytyksiä ja erityistä syytä koskevia säännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon. Ta-  
voitteena on osoittaa ainakin tavallisimmat reunaehdot harkinnan pohjaksi siitä, milloin poikkeamislupa voi-  
daan myöntää ja milloin hakemus on hylättävä. Lisäksi käydään läpi keskeisimmät poikkeamisen käsittelyä  
koskevat menettelykysymykset.

Kunnissa poikkeamislupa-asioita käsittelevät ensiksikin *viranhaltijat*, jotka toimivat asian valmistelijoina  
ja esittelijöinä toimielimessä ja jotka johtosäännöistä riippuen voivat olla myös ratkaisuvallan käyttäjiä heille  
osoitetun toimivallan nojalla. Toiseksi asiaan perehtyneisyyttä edellytetään niiltä *luottamushenkilöiltä*, jotka  
toimivat poikkeamishakemusten ratkaisijoina toimielimissä. Opas on laadittu edesauttamaan mainittuja hen-  
kilöryhmiä vaativassa tehtävässään.

Erityisesti luottamushenkilöiden kohdalla ymmärrettävästi voi olla tarvetta asiaan perehdyttämiseen aivan perusasioistakin kuten esimerkiksi siitä, mitä rantarakentamisen yhteydessä tarkoitetaan *emätilaperiaatteella tai rantaviivan muuntamisella*. Opas on pyritty laatimaan siten, että sen pohjalta asiaan aiemmin tutustuma-tonkin voisi muodostaa perustellun käsityksensä siitä, minkä sisältöinen lainmukainen päätös kulloinkin rat-kaistavana olevassa tapauksessa saattaisi olla. Mainittu tavoite on ollut haasteellinen, kun otetaan huomioon, että poikkeamistratkeaisuuilla on monissa tapauksissa hakijalle suuri taloudellinen merkitys. Lisäksi on otettava huomioon myös se, että poikkeamispäätökset ovat hallintopäätöksiä, joiden ratkaisemiseen liittyy rikoslain 40 luvun mukainen rikosoikeudellinen virkavastuu.

Oppaassa käsitellään poikkeamisen vaiheet alkaen siitä, kun hakemus tulee kunnassa vireille ja päätyen toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen ratkaisun antamisen jälkeen. Tarkastelu koskee siis asian käsittelyn sekä menettelyllistä että aineellista puolta pääpainon ollessa viimeksi mainitussa. Tällöin tarkastellaan erityisesti sitä, millä edellytyksillä voidaan tehdä myönteinen poikkeamispäätös ja toisaalta sitä, milloin lupaa ei voida myöntää ja hakemus tulee hylätä.

## 1.2. Lainsäätäjän tarkoitus poikkeamisen edellytysten tulkintalinjan jatkuvuudesta

MRL:n poikkeamista koskevan säännösten kokonaisuus muodostuu

- 1) **toimivaltaa** koskevista säännöksistä,
- 2) toimivallan käyttämistä koskevista **menettelyllisistä** säännöksistä ja
- 3) toimivallan käyttöä koskevista **sisällöllisistä** eli poikkeamisen edellytyksiä ja erityistä syytä koskevista säännöksistä.

Merkittävimmiltä osin MRL:n *muutos koskee toimivaltasäännösten tarkistamista*. Lisäksi menettelyjen osalta muutettiin MRL 174.3 §:ä siitä, milloin kunnan on pyydettävä ELY-keskuksen lausunto poikkeamislupahakemuksen johdosta. Sen sijaan *poikkeamisen edellytyksiä koskeviin aineellisiin säännöksiin ei tehty muutoksia*. Lain 172 §:ssä nyt säädetyn alueellisen poikkeamisen soveltamisalaa laajennettiin koskemaan aiemmasta siten, että poikkeaminen voi nyt koskea asuinrakennusten lisäksi myös liike- ja toimistorakennus-ten tilojen muuttamista asuin käyttöön ja muuhun ympäristöhaiiriötä tuottamattomaan käyttöön.

HE:n 148/2015 mukaan ”Poikkeamisen edellytyksiä koskevat säännökset ovat nykyisellään joustavia, ja niiden soveltaminen edellyttää lupaviranomaiselta paljon tapauskohtaista harkintaa. Säännösten sovelta-mista ohjaa kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana muodostunut kattava oikeuskäytäntö.” Tarkoitus siitä, että poikkeamisen edellytyksiä ei muutettaisi ja että vakiintunutta tulkintakäytäntöä tulisi nou-dattaa edelleenkin, ilmaistaan HE:ssä seuraavasti. ”Esityksessä ei ehdoteta muutettavan poikkeamisen edel-lytyksiä. Maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n mukaiset poikkeamisen edellytykset ovat joustavia, mutta niiden soveltamista ohjaa vakiintunut 15 vuoden aikana muodostunut oikeuskäytäntö.” Eduskunta hyväksyi lakieh-dotuksen muuttamattomana.

Koska poikkeamisen edellytyksiä koskeneen soveltamislinjan jatkuvuus oli lainsäätäjän tarkoitus, myös perustuslain 6 §:n säännökset yhdenvertaisuudesta edellyttävät aiemman lupa- ja oikeuskäytännön huomi-oon ottamista. Perustuslain kyseiseen perusoikeussäännökseen sisältyy muun ohella *vaatimus viranomais-toiminnan johdonmukaisuudesta*; vakiintunutta soveltamiskäytäntöä on noudatettava: Periaate ei estä sovel-tamislinjan muuttamista, jos siihen on oikeudelliselta kannalta hyväksyttävä peruste. Tämän jälkeen uutta linjaa on kuitenkin ryhdyttävä noudattamaan johdonmukaisesti.

**Poikkeamislupatoimivallan siirtäminen valtion viranomaiselta kunnille ei muodosta perustetta sille, että poikkeamisen edellytyksiä voitaisiin jatkossa ryhtyä soveltamaan aiemmasta eroavalla tavalla, koska tällaista vaikutusta lain muutoksella ei tarkoitettu olevan.**

**Edellä todetusta samalla johtuu, että kunnille nyt siirtynyttä poikkeamistoimivaltaa tulee käyt-tää ottaen huomioon, millaiseksi asiaa koskeneiden säännösten soveltamislinja aiemmassa lupa-käytännössä ja erityisesti tuomioistuinten oikeuskäytännössä on muotoutunut.**

ELY-keskusten poikkeamislupapäätökset on toimitettu asianomaiselle kunnalle tiedoksi, joten kunnissa tiedetään, miten ELY-keskukset ovat ratkaisseet kunnan omaa aluetta koskeneet poikkeamishakemukset. Sen sijaan tietoa muita kuntia koskeneista ratkaisuista ei välttämättä ole ollut. KHO:n kotisivulla ja Finlex:ssä on julkaistut hallinto-oikeuksien ja KHO:n ratkaisut ovat kuitenkin olleet Internetin kautta yleisesti tutustuttavissa.

### 1.3. Oikeuskäytännöstä oppaan keskeisenä tausta-aineistona

Suomalaisessa oikeuslähdeopissa *kirjoitetulla lailla* on keskeinen asema. Lisäksi meillä hyväksytään oikeudellisesti sitovaksi oikeuslähteeksi *maan tapa eli tavanomainen oikeus*. Tämän on katsottu käyvän ilmi oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 11 §:stä, jossa säädetään: ”Tuomarin pitää tarkoin tutkia lain oikeata tarkoitusta ja perustusta sekä tuomita sen mukaan, mutta ei vastoin sitä, oman mielensä mukaan. Maan tapa, jos se ei ole kohtuuton, olkoon hänellä myös ohjeena tuomittaessa, kun säädettyä lakia ei ole.”

Esimerkiksi jokamiehen oikeuksien on esitetty pohjautuvan vuosisatojen aikana vakiintuneeseen maantapaan (Suomea vastaavasti lähinnä Ruotsi, Norja ja Skotlanti). Jokamiehen oikeudet eli oikeus käyttää esimerkiksi vesistöön rajoittuvaa rantavyöhykettä alueen omistusoikeudesta riippumatta esimerkiksi rantautumiseen, retkeilyyn ja lyhytaikaiseen majoittumiseen ovat muun muassa rannan maisema-arvojen säilyttämisen ohella olleet osaltaan sen taustalla, että MRL 73 §:n mukaisten ranta-alueiden pääasiassa loma-asutusta varten laadittavien kaavojen sisältövaatimusten mukaan ranta-alueille on jätävä riittävästi yhteinäistä rakentamatonta aluetta.

Poikkeamista ja siihen liittyvää menettelyä koskevat säännökset sisältyvät keskeisiltä osin MRL:in, joka muodostaa oppaassa *ensisijaisen oikeudellisesti sitovan oikeuslähteen*. Lain säännökset poikkeamisen edellytysten ja erityisen syyn osalta ovat kuitenkin useimmilta osin ilmaistu kielellisesti hyvin *joustavin normein* (esim. ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, ei saa vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden toteutumista, ei saa johtaa merkittävään rakentamiseen, ei saa aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia).

Yleiskieliseltä kannalta tämän tyyppiset oikeudellisen sääntelyn useimmilla osa-alueilla sinänsä tavanomaiset ns. heikot ilmaukset ovat ongelmallisia koska esimerkiksi poikkeamisluvan hakija ei ilman erityistä asiaan paneutumista voi ymmärtää niiden täsmällistä oikeudellista merkityssisältöä. Toisaalta, kuten lain muutokseen johtaneen HE 148/2015 perusteluissa todetaan, poikkeamisen edellytyksiä koskevien säännösten merkityssisältö on pitkäaikaisessa oikeuskäytännössä täsmentynyt ja niiden soveltamista ohjaa vakiintunut oikeuskäytäntö. Tästä syystä säännösten muuttamiseen tai täsmentämiseen ei ainakaan tässä vaiheessa nähty tarvetta. Voitaneeinkin katsoa, että säännösten oikeuskäytäntöön perehtyneelle ja asiantuntevalle soveltajalle poikkeamisen edellytyksiä koskevien ilmausten merkityssisällöstä ei jää laaja-alaisempaa epäselvyyttä olkoonkin, että edelleen tulee eteen uusia sellaisia kysymyksiä, joihin oikeuskäytännössä ei vielä ole jouduttu ottamaan kantaa.

Tavanomaista on, että silloin kun lakiin sisältyy tulkinnanvaraisia joustavia ilmauksia, niiden merkityssisältöä joudutaan lain voimassaolon alkuvaiheessa selvittämään *lainvalmistelutöiden* (erityisesti hallituksen esitykset ja eduskunnan valiokuntien mietinnöt sekä lausunnot) kautta. Myöhemmin, kun säännöksiä on valitusten johdosta sovellettu tuomioistuimissa, korostuu oikeuslähteenä ja tulkinta-apuna *oikeuskäytäntö*.

Merkittävimmät hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökset julkaistaan sähköisesti ja näihin ratkaisuihin voi tutustua internetin kautta KHO:n kotisivuilla osoitteessa [www.KHO.fi](http://www.KHO.fi) otsikon ”Päätöksiä” alla ja Finlex:ssä osoitteessa [www.Finlex.fi](http://www.Finlex.fi) (Kohdassa ”Oikeuskäytäntö”, jonka alta löytyvät julkaistut korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien ratkaisut).

Merkittävimmät KHO:n ratkaisut annetaan *vuosikirjaratkaisun* nimellä vuosittain juoksevasti numeroituina (esim. KHO 2015:16). Vuosikirjaratkaisut sisältävät selostuksen asian käsittelyn kaikista vaiheista ja KHO:n

ratkaisun perusteluineen. Vuonna 2015 KHO ratkaisi kaikkiaan 4271 asiaa, joista vuosikirjaratkaisuina julkaistiin 189 tapausta. Maankäyttö- ja rakennuslakia näistä koski 25 ratkaisua. Kaikkiaan vuosikirjaratkaisuina on MRL:n voimassaoloaikana eli vuoden 2000 jälkeen julkaistu lähes 300 valitusta eli keskimäärin 20 tapausta/vuosi.

Vuosikirjaratkaisujen lisäksi KHO:n kotisivulla ja Finlex:ssä julkaistaan *lyhyitä ratkaisuselosteita*, joissa selostetaan tiiviissä muodossa KHO:n ratkaisun sisältö käsillä olleeseen tapaukseen. Kolmanneksi KHO:n kotisivulla on julkaistu vuodesta 2013 alkaen valikoituja yksittäisiä *muuta ratkaisuja*, joilla on yhteiskunnallista, alueellista tai muuta yleistä mielenkiintoa, mutta joita ei oikeudellisen merkityksenä perusteella julkaista vuosikirjaratkaisuna tai lyhyenä tapausselesteena.

Finlex:stä MRL:n soveltamiseen liittyviä julkaistuja ratkaisuja voi etsiä hakusanoilla. Hakusana ”maankäyttö- ja rakennuslaki” antaa listan kaikista julkaistuista ratkaisuista, joissa MRL on ollut tavalla tai toisella sovellettavana.

Oppaassa esitetyt käsitykset ja tulkinnat perustuvat monilta osin KHO:n antamiin vuosikirjaratkaisuihin. KHO itse määrittelee kotisivullaan vuosikirjaratkaisut ”periaatteellisesti merkittävimmiksi päätöksiksi, joilla on merkitystä lain soveltamiselle muissa samanlaisissa tapauksissa tai joilla on muutoin yleistä merkitystä”. Vuosikirjaratkaisuun sisältyvä muissa samanlaisissa tilanteissa merkittäväksi tarkoitettu oikeusohje sisällytetään vuosikirjaratkaisun *otsikkoon*, joka on muutaman kappaleen laajuinen ratkaisun alussa oleva **vahvennetulla** tekstillä kirjoitettu osuus.

On kuitenkin syytä korostaa, että jokainen tuomioistuimen päätös (myös KHO:n vuosikirjaratkaisu) annetaan aina yksilöllisiä erityispiirteitä sisältävään tapaukseen, jossa ratkaisun sisältöön voi vaikuttaa esimerkiksi valituksessa esitetyt vaatimukset ja niiden perustelut, KHO:n pyytämistä selityksissä, vastaselityksissä ja lausunnoissa esitetty jne. Niinpä opasta hyödyntävän on syytä arvioida kriittisesti, antaako tietyn oppaassa mainitun KHO:n vuosikirjaratkaisun tai muun tuomioistuinratkaisun sisältämä oikeusohje lopulta ratkaisun johonkin toiseen myöhemmin esillä olevaan tilanteeseen.

## 2. MRL:n mukaisen poikkeamisen käsite ja soveltamisala

MRL:ssä tarkoitetun poikkeamisen sisältö ja soveltamisala on ilmaistu lain 171 §:n 1 momentissa seuraavasti:

Kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeuksen tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista.

Poikkeaminen voi ensiksikin tulla kysymykseen *vain hakemuksesta*, joten sitä ei voida myöntää viran puolesta. Lisäksi poikkeaminen voi koskea vain MRL:ia ja sen nojalla annettuja alemman asteisia säännöksiä ja määräyksiä. Lain säännöksistä poikkeamisen lisäksi poikkeamislupa voidaan siis myöntää MRL:n säännöksistä ja Suomen rakentamismääräyskokoelman, kaavojen ja rakennusjärjestysten määräyksistä.

Tavallisimmin poikkeamisen tarve johtuu siitä, että rakentamishanke tai muu toimenpide on ristiriidassa voimassa olevan kaavan kanssa tai ainakin liittyy kaavoitukseen. Kaavoitus on pääsääntö, josta poiketaan. Niinpä esimerkiksi nyt toteutuneen lainmuutoksen myötä valtaosa kunnille siirretyistä poikkeamisista on koskenut MRL 72.1 §:n mukaista ranta-alueen suunnittelun tarvetta eli sitä, että rannalle ei saa rakentaa rakennusta ilman lainkohdassa tarkoitettua kaavaa.

Poikkeamislupa-asian käsittelyn yhteydessä tulevat sovellettaviksi MRL:iin perustuvan normijärjestelmän lisäksi myös esimerkiksi hallintolain, julkisuuslain ja kiellain säännökset, mutta MRL 171.1 § ei oikeuta poikkeamiseen noista säännöksistä. Niinpä poikkeamisluvan hakija ei voi MRL 171.1 §:n nojalla esimerkiksi pyytää, että hänen hakemusasikirjojaan ei näytetä ulkopuolisille, koska julkisuuslain nojalla kenellä tahansa on oikeus tutustua viranomaiselle jätettyyn poikkeamishakemukseen liitteineen niiltä osin kuin asiakirjoihin ei sisälly salassa pidettäviä tietoja.

Lupakäytännössä poikkeamislupa (esim. lupa asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden ylittämiseen) on joskus myönnetty kaavasta, joka ei ole ollut vielä lainvoimainen eikä ole MRL 200 §:ssä säädetyllä tavalla tullut vielä voimaan. Poikkeamislupa on kuitenkin tarpeen vasta siinä vaiheessa, kun lupahakemuksen tar koittama hanke poikkeaa *voimassa olevasta normistosta*.

Lain mukaan poikkeaminen voi koskea *rakentamista ja muuta toimenpidettä*. Se, mitä kaikkea lain tar koittama rajausta tältä osin pitää sisällään, voi olla jossain määrin tulkinnanvaraista.

**Menettelyä koskevista säännöksistä** ei voida poiketa. Tämä koskee esimerkiksi MRL 173 §:ssä sää dettyä kuulemista ja lausuntojen pyytämistä, MRL 174 §:ssä edellytettyä päätöksen perustele misesta ja pää töksen tiedoksi antamista mm. poikkeamislupahakemuksesta muistutuksen tehneille jne. MRL:n mukaisen poikkeamisen käsite ei myöskään koske **organisaatiosäännöksiä** (esim. MRL 21.1 ja 21. 2 §), **toimivalta säännöksiä** eikä **kelpoisuutta koskevia säännöksiä** (esim. MRL 31.3 ja MRA 4.3 §:n säännökset raken nustarkastajasta tai MRL 10 § ja MRA 3 §:n säännökset kaavan laatijasta).

### 3. Poikkeamisen edellytykset ja erityinen syy poikkeamis päätöksen keskeisinä ratkaisuperusteina

Poikkeamislupa voidaan myöntää vain, jos luvan myöntämisen lain 171.2 §:ssä säädetty poikkeamisen oi keudelliset edellytykset täyttyvät ja jos lisäksi on olemassa pykälän 1 momentissa tarkoitettu erityinen syy. Muussa tapauksessa lupahakemus on hylättävä. MRL:n säätämiseen johtaneen HE 101:1998 pykälää kos kevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan poikkeamisen edellytykset voidaan jakaa alueiden käytön suunnittelua koskeviin ja suojelullisiin sekä vaikutuksia koskeviin.

Vaatus poikkeamisen edellytysten täyttymisestä ja erityisestä syystä ei tarkoita, etteikö asiassa voisi olla hakemuksen hyväksymistä vastaan puhuvia muita kuin edellytyksiä välittömästi koskevia seikkoja. Poik keamispäätöksen tekeminen perustuu *kokonaisharkintaan*, jolloin on otettava huomioon hanketta puoltavat ja sen hyväksymistä vastaan puhuvat seikat ja punnittava ne keskenään. Punninnan lopputulos voi tapaus kohtaisesti muodostaa samalla erityisen syyn, jos poikkeamisen edellytykset muutoin täyttyvät.

MRL 171.2 §:n mukaan poikkeusta ei saa myöntää, jos se:

- 1) Aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestä miselle;
- 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden toteutumista;
- 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista; tai
- 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haital lisia ympäristö- ja muita vaikutuksia.

Pykälän 3 momentin mukaan edellä kohdassa 4 tarkoitettuna vaikutuksiltaan merkittävänä rakentami sena ei pidetä tuulivoimalan rakentamista asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle jo ra kennetulle alueelle.

Pykälän 4 momentin mukaan poikkeusta ei voida myöntää maisematyölupaa koskevista säännöksistä eikä 137 §:ssä säädetystä rakennuslupan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella.

#### 3.1. Haitan aiheuttaminen kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle

**Haitan aiheuttaminen kaavoitukselle.** Tällä poikkeamisen edellytyksellä varaudutaan tulevaan kaavoituk seen. Joskus kielteisen poikkeamispäätöksen saaneet ovat vedonneet valituksissaan siihen, että esimer kiksi syrjäseudulla sijaitsevan rakennuspaikan alueelle ei koskaan tulla laatimaan kaavaa. Oikeuskäytän nössä tälle väitteelle ei ole annettu merkitystä, koska poikkeamisella ei voida korvata kaavaa. Tietysti se, että poikkeamislupahakemuksen kohteena oleva rakennuspaikka kuuluu vireillä olevan kaavoituksen piiriin, ko

rosta *varovaisuusperiaatteen ja kaavoitusvaran jättämisen* tärkeyttä poikkeamisharkinnassa. Mutta oikeuskäytännössä on vakiintuneesti ilman kytkentää alueen mahdollisiin tuleviin kaavoitushankkeisiin katsottu, että poikkeamisella ei saa toteuttaa hanketta, joka estää lain sisältövaatimuksen täyttävän kaavan laatimisen alueelle. Vähimmäisvaatimuksena on pidetty, että ei estetä yleisten tarpeiden (liikenneväylät, riittävät yhteiset alueet kuten puistot jne.) toteuttamista.

Vaikka yleisten tarpeiden toteuttamisen ei voitaisikaan katsoa estyvän poikkeamisluvan myöntämisestä, on erityisesti **ranta-alueilla** otettava lisäksi huomion, että ei vaaranneta muiden maanomistajien tasapuolista kohtelua mahdollisessa tulevassa kaavoituksessa. Oikeuskäytännössä on nykyisin toistuvasti katsottu, että rantojen jo tapahtunut rakentaminen on otettava huomioon laadittavana olevan ranta-alueen koskevan kaavan mitoituksessa. Tilannetta ilmentää vuosikirjaratkaisun **KHO 2013:91** otsikon viimeisessä kappaleessa esitetty oikeusohje:

Lisärakennusoikeutta osoitettaessa oli tässä tilanteessa otettava huomioon se, että aiemmin sallittu tiheä rakentaminen vähentäisi alueelle osoitettavissa olevan rakentamisen määrää. Vaikka tämä vähennys käytännössä tarkoitti sitä, että kaikille maanomistajille ei voitu osoittaa yhtä paljon rakennusoikeutta kuin sitä joillakin ranta-alueilla jo oli käytetty, yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta ei seurannut, että kaava-alueelle aikaisemmin toteutuneen paikoin hyvin tiheän rakentamisen vuoksi olisi voitu osoittaa enemmän rakennuspaikkoja kuin maankäyttö- ja rakennuslain 39 ja 73 §:n rantayleiskaavan sisällölle asettamat vaatimukset mahdollistavat. Rantaosayleiskaava ei näin ollen täyttänyt rantayleiskaavalle maankäyttö- ja rakennuslain 39 ja 73 §:ssä asetettuja sisältövaatimuksia.”

KHO:n ratkaisun mukaan ranta-alueen jo tapahtunut (paikoin hyvin tiheä) rakentaminen tuli ottaa huomioon vesistön ranta-alueen kokonaisrakentamisen määrässä, jolloin se merkitsi vielä rakentamattomille tiloille vähäisempää rakennusoikeuksien määrää kuin mitä niille muussa tilanteessa ehkä olisi voitu osoittaa. Se, että MRL 39 ja 73 §:n mukaiset kaavan sisältövaatimukset on otettava huomioon riippumatta siitä, saavatko kaikki emätilat tai maanomistajat toisiaan vastaavan rakennusoikeuden määrän, korostaa ranta-alueiden poikkeamisen yhteydessä tarvetta selvittää tarkkaan, voiko poikkeamisesta aiheutua haittaa kaavoitukselle ja sen kautta menetyksiä muille maanomistajille.

Tasapuolisuusvaatimuksen lisäksi ranta-alueilla haittaa kaavoitukselle saattaisi aiheuttaa myös esimerkiksi poikkeamisluvan myöntäminen pienille puustottomille saarille tai maisemallisesti herkille avoimille niemialueille kun otetaan huomion MRL 73.1 §:n 1 kohdassa säädetty vaatimus suunnitellun rakentamisen ja muun maankäytön sopeutumisesta rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön. Sama koskee myös muita sellaisia hankkeita, joiden voidaan katsoa olevan ristiriidassa kaavojen pykälässä säädettyjen sisältövaatimusten kanssa.

Ranta-alueiden ulkopuolella kaavoittamattomilla alueilla poikkeamisen tarve voi johtua esimerkiksi rakennusjärjestyksen määräyksistä. Hankkeen sijoituessa jo asemakaavoitettujen alueiden lievealueilla on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että poikkeaminen ei ole ristiriidassa lähialueen voimassa olevien maankäyttösuunnitelmien kanssa eikä siis estetä esimerkiksi pientaloalueeksi kaavoitetun alueen laajentamista sallimalla rakentaminen esimerkiksi teollisuuden tai tuotantotoiminnan harjoittamista varten.

**Haitan aiheuttaminen kaavan toteuttamiselle.** Säännöksen kielto koskee kaikkia *oikeusvaikutteisia* kaavoja. Jos hakemus poikkeaa MRL 45 §:ssä tarkoitetun oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan määräyksistä, siihen ei tarvita poikkeamislupaa eikä kielteistä poikkeamiserätkaisua voida perustella tällaisella kaavalla. Kaavalla voidaan kuitenkin antaa merkitystä tosiasioita koskevana taustaselvityksenä.

*Yleiskaavoihin* liittyy MRL 43.1 §:n mukaan ehdollinen rakentamisrajoitus, jonka lisäksi pykälän 2 momentin nojalla yleiskaavassa voidaan määrätä, ettei yleiskaava-alueelle tai sen osalle saa rakentaa niin, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista (rakentamisrajoitus). Ranta-alueilla kyseistä rajoitusta on sovellettu suhteellisen tiukasti jo siitäkin syystä, että kaavoissa rakennusoikeudet on siirretty M- ja muilta rakentamattomiksi tarkoitetuilta alueilta RA-, AO- ja muihin rakennuskortteleihin. Kokonaan uuden rakennuspaikan hyväksyminen yleiskaavan alueille on siten ehdottoman rakentamisrajoituksen vastainen.



Asemakaavojen kohdalla haitta voi aiheutua sekä taajama-alueita koskeville asemakaavoille että pääasiassa loma-asutusta varten ranta-alueille laadituille (ranta-)asemakaavoille. MRL 73 §:n ranta-alueita koskevista ranta-alueen kaavojen erityisistä sisältövaatimuksista johtuen myös MRL 171.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettu haitta kaavan toteuttamiselle voi sisältönsä puolesta riippua siitä, kumpaan alueeseen poikkeaminen kohdistuu.

Ranta-alueilla korostuu vaatimus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta. Jos poikkeamishakemus koskee ranta-alueen kaavan tontti- tai rakennuspaikkakohtaisen rakennusoikeuden merkittävää ylitystä silloin kun kaavan mukaiset rakennuspaikat ovat keskenään suurin piirtein yhtä suuria ja ominaisuuksiltaan muutoinkin keskenään verrannollisia, kaavan perusteisiin kuuluva ratkaisu kaavan mukaisesta rakennusoikeudesta menettäisi merkityksensä koska myös muille olisi sallittava vastaava ylitys. Tämä tarkoittaisi, että poikkeamisesta aiheutuisi MRL 171.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla haittaa kaavan toteuttamiselle.

Myös taajama-alueita koskevien asemakaavojen kohdalla tasapuolisuusnäkökohdat on otettava huomioon erityisesti aiemmin ELY-keskuksille kuuluneiden rakennusoikeuksien ylitysten kohdalla. Lisäksi poikkeamien voi koskea mitä moninaisimpia muitakin seikkoja kuten rakennusten kerroslukua, rakentamisen julkisivujen materiaaleja, rakennusten väriä jne. Näissä tapauksissa asiaa joudutaan punnitsemaan esimerkiksi siltä kannalta, että ranta-alueiden ulkopuolella on MRL 54 §:ssä säädettyjen asemakaavan sisältövaatimusten täyttymisen jälkeen kaavan sisällön yksityiskohdista päätettäessä mahdollista käyttää laajemmin tarkoituksenmukaisuusharkintaa kuin ranta-alueilla, jossa ainakin keskeinen osa kaavan sisällöstä määräytyy MRL 73 §:n mukaisista sisältövaatimuksista käsin. Näin ollen taajama-alueiden asemakaavamääräyksistä poikettaessa joudutaan ehkä arvioimaan sitäkin, miten ehdottomiksi esimerkiksi rakentamistapaa koskevat asemakaavamääräykset on tarkoitettu ja mitä tavoitteita kaavalle esimerkiksi näiltä osin on asetettu.

**Haitan aiheuttaminen alueiden käytön muulle järjestämiselle.** Tämä poikkeamisedellytys voi liittyä yhteen sen kanssa, että poikkeamisesta aiheutuu haittaa joko kaavoitukselle tai kaavan toteuttamiselle. Lisäksi sillä voi olla itsenäistä merkitystä mitä moninaisimmissa muissa tilanteissa. Kysymys voi olla esimerkiksi tulvavaraan liittyvästä tilanteesta, jota koskee lyhyenä ratkaisuselosteena annettu päätös **KHO 4.3.2013/796**.

Rakennushankkeessa oli kysymys asuinrakennuksen rakentamisesta joen rantavyöhykkeelle. Tehtyjen selvitysten mukaan rakennuspaikan kohdalla kerran sadassa vuodessa toistuva tulvakorkeus ylitti rakennuspaikan korkeuden. KHO totesi, että tähän nähden ja kun myös otettiin huomioon, mitä valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on lausuttu lisääntyviin myrskyihin ja rankkasateisiin varautumisesta, rakennuspaikan on katsottava sijaitsevan tulvavaaravyöhykkeellä.

Kun otettiin huomioon valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.3 erityistavoitteet ja maankäyttö- ja rakennuslain 116.2 §, edellä tarkoitettulle tulvavaara-alueelle ei saanut sijoittaa uutta rakentamista. Poikkeamisen myöntämiseen maankäyttö- ja rakennuslain 72.1 §:n rakentamisrajoituksesta ei siten ollut saman lain 172.1 §:ssä tarkoitettuja edellytyksiä.

Esimerkkinä ratkaisusta, jossa poikkeamisen edellytysten osalta on viitattu (pelkästään) haitan aiheuttamiseen alueiden käytön muulle järjestämiselle, voidaan mainita erämaalain (L 62/1991) tarkoittamaa eräma- aluetta koskeva vuosikirjaratkaisu **KHO 2004:18**. Lain 1 §:n mukaan erämaa-alueita perustetaan alueiden erämaaluonnon säilyttämiseksi, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaamiseksi sekä luonnon monipuolisen käytön ja sen edellytysten kehittämiseksi.

Metsähallituksen hakemuksessa tarkoitettu kerrosalaltaan 44 neliömetrin suuruisen huoltotuvan rakentaminen Lyöttijärven maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettulle rantavyöhykkeelle Kaldoaivin erämaa-alueella, jolle Metsähallitus oli laatimassa erämaalaissa edellytettyä hoito- ja käyttösuunnitelmaa aiheutti, kun otettiin huomioon, ettei erämaalaissa edellytettyä hoito- ja käyttösuunnitelmaa tai muutakaan selvitystä alueen

maankäytön järjestämisestä vielä ollut olemassa, tässä vaiheessa maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua haittaa alueen käytön järjestämiselle. Oikeudelliset edellytykset myöntää haettu lupa puuttuivat

## 3.2. Luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamisen vaikeutuminen

Luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista koskevan poikkeamisen edellytyksen johdosta on otettava huomioon mm. seuraavia sääntelykokonaisuuksia ja niihin sisältyviä arvoja.

MRL 28.2 §:n mukaan luonnonsuojelulain 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja –päästösten sekä 32 §:ssä tarkoitettua maisema-aluetta koskevien perustamispäätösten tulee olla ohjeena maakuntakaavaa laadittaessa. Maakuntakaavasta mainitut ohjelmat ja päätökset heijastuvat kaavahierarkian mukaisesti myös yleiskaavoihin ja asemakaavoihin.

LSL 7.1 §:n mukaan valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen turvaamiseksi voidaan laatia luonnonsuojeluohjelmia, joilla alueita varataan luonnonsuojelutarkoituksiin. Pykälän 2 momentin mukaan luonnonsuojeluohjelmasta tulee käydä ilmi, millaisten toimenpiteiden on katsottava vaarantavan ohjelman tarkoituksen. Ohjelmiin sisällytettävien alueiden tulee täyttää LSL 10 §:ssä luonnonsuojelualueelle asetetut vaatimukset. Ohjelmien esittämistavasta ja muodosta säädetään lain 4 §:ssä, jonka mukaan ohjelmiin otetut kohteet on esitettävä kartoin ja ohjelmasta on ilmentävä kohteiden valintaperusteet. Luonnonsuojeluohjelmien oikeusvaikutuksista säädetään LSL 9, 24.3 ja 52.2 §:ssä.

LSL 77 §:ssä säädetään lain soveltamisesta aikaisempiin suojeluohjelmiin ja –päättöksiin (ns. vanhat suojeluohjelmat) seuraavasti: Mitä 24 §:n 3 momentissa ja 52 §:n 2 momentissa säädetään luonnonsuojeluohjelmasta, sovelletaan myös seuraaviin valtioneuvoston ennen tämän lain voimaantuloa hyväksymiin suojeluohjelmiin ja –päättöksiin:

- 1) kansallis- ja luonnonpuistoverkon kehittämisohjelma (24.2.1978, täydennetty 2.4.1980, 19.12.1985 ja 16.6.1988);
- 2) soidensuojelun perusohjelma (19.4.1979 ja 26.3.1981);
- 3) lintuvesiensuojeluohjelma (3.6.1982);
- 4) lehtojensuojeluohjelma (13.4.1989);
- 5) Mikkeliinsaarten saariryhmän suojelupäätös 24.8.1989);
- 6) rantojensuojeluohjelma (20.12.1990);
- 7) vanhojen metsien suojeluohjelma (27.6.1996).

Poikkeamislupaharkinnassa huomion otettavia luonnonsuojelun tavoitteita sisältyy lisäksi suoraan luonnonsuojelulain nojalla suojeltuihin luontotyypeihin (LSL 29 §) ja ympäristöministeriön ja alueellisen ympäristökeskuksen sekä ELY-keskuksen päätöksillä perustettuihin maisema-alueisiin (LSL 32-33 §). Lisäksi kysymys on LSL 10 luvussa säädettyä Natura-verkostoa koskevista erityissäännöksistä.

## 3.3. Rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden huomioon ottaminen

### 3.3.1 Lähtökohtia

Toimivalta kuului aiemmin MRL 171.2 §:n 3 kohdan nojalla ELY-keskukselle silloin, kun kysymys oli poikkeamisesta rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä. Lainkohta koski kaikkia neljää kaavatasoa eli maakuntakaavaa, kuntien yhteistä yleiskaavaa sekä kuntakohtaisia yleis- ja asemakaavoja. Vaikka asemakaavan ja yleiskaavan hyväksyy kunta, rakennuksen suojelumääräyksissä on usein kysymys maa- tai valtakunnallisista eli ylikunnallisista intresseistä, jolla seikalla toimivallan pidättämistä valtion viranomaiselle oli perusteltu. Nyt poikkeamisvalta tältäkin osin kuuluu kunnalle.

ELY-keskukselle kuulunut toimivalta koski ainoastaan poikkeamista rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä. Kysymys oli siten suppeammasta asiasta kuin mitä käsillä oleva poikkeamisen edellytyksiä koskeva säännös rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamisen vaikeutumista koskee. (Aiemmin MRL 172.1 §:n 3 kohta, nyt MRL 171.2 §:n 3 kohta). Tilanne oli vastaava kuin asemakaavapoikkeamisten kohdalla; niissäkin poikkeamistoimivalta kuului ELY-keskuksille vain vähäistä suuremman rakennusoikeuden ylityksen osalta. Muut asemakaavapoikkeamiset ratkaisi jo aiemmin kunta. Niinpä kun MRL 171.2 §:n 3 kohdassa aiempaa vastaavalla tavalla säädetään, että poikkeaminen ei saa vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelua koskevien tavoitteiden saavuttamista, asian ei välttämättä tarvitse koskea pelkästään poikkeamista kaavamääräyksestä. Lainkohta voi tulla sovellettavaksi myös silloin, kun rakentaminen sijoittuu esimerkiksi rakennussuojelu- tai rakennusperinnön suojelulainsäädännön nojalla suojellun kohteen läheisyyteen tai koskee välittömästi mainittua kohdetta. Tällöinkin on arvioitava, vaikeuttaako poikkeaminen rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista, vaikka asiassa ei olisi kysymys lainkaan kaavamääräyksestä poikkeamisesta.

Poikkeamisen edellytysten kannalta HE 148:2015 perusteluissa todetaankin:

”Rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden kohdalla kysymys on yleensä rakennussuojelusta, joka voi perustua kaavaan tai lain nojalla annettuun suojelupäätökseen. Säännöksen soveltamisalan piiriin voi tulla myös sellainen kohde, jonka osalta suojelua ei ole vielä saatettu lopulliseen päätökseen.”

Muutoin lain muutokseen johtaneen HE 148:2015 perusteluissa kohdassa 4.3. ”Ympäristövaikutukset” todetaan:

Poikkeamistoimivallan siirtämisen myötä kuntien harkittavaksi tulisi nykyistä enemmän rakennussuojeluun liittyviä ylikunnallisia intressejä. Niin maakunta-, yleis- kuin asemakaavojen suojelumääräykset voivat koskea valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä rakennuksia tai rakennettuja ympäristöjä. Lisäksi esimerkiksi harkittaessa alueellisia poikkeamispäätöksiä, joiden soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi, olisi arvioitava poikkeamisen vaikutukset myös rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden kannalta. Harkinnassa kunnilla olisivat kuitenkin apunaan maankäyttö- ja rakennuslain 173 §:n nojalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta sekä Museovirastolta pyydettävät lausunnot

Tyypillisesti rakennetun ympäristön suojelua koskevassa poikkeamisen edellytyksessä ollaan kuitenkin tekemisissä rakennuksen suojelumääräysten kanssa. Äärimmillään poikkeamishakemus voi koskea suojellun ja säilytettäväksi kaavassa määrätyn rakennuksen purkamista mutta vähäisemmätkin toimenpiteet, kuten esimerkiksi rakennukseen tehtävät muutokset tai lisärakentaminen voivat edellyttää poikkeamista kaavan suojelumääräyksestä.

Seuraavassa esitetään ensin kaksi KHO:n ratkaisua, joissa oli kysymys siitä, tarvittiinko rakennuksen purkamiseen poikkeamislupa suojelumääräyksessä, jolla oli kielletty rakennuksen *purkaminen* ilman pakottavaa syytä. Näiden jälkeen esitettävässä KHO:n ratkaisussa asia koski sitä, olivatko aiotut suojeltujen rakennusten *muutostyöt* ristiriidassa rakennusten suojelua koskevien kaavamääräysten kanssa. Kolmanneksi mukana on tapaus, jossa on kysymys suojelukohteen yhteyteen aiotusta *lisärakentamisesta*. Rakennetun ympäristön suojelua koskeviin poikkeamisen edellytyksiin liittyy leimallisesti ainutkertaisia yksityiskohtia. Tästä syystä kaikkia neljää KHO:n ratkaisua on esityksessä siteerattu laajahasti tarkoituksessa osoittaa, minkälaisiin näkökohtiin hakemuksissa, selvityksissä ja tuomioistuinten ratkaisuissa on vedottu ja kiinnitetty huomiota.

### 3.3.2. Rakennuksen purkaminen

Poikkeamisluvan tarve rakennuksen purkamiseksi riippuu viime kädessä säilytettäväksi määrättyjen rakennustenkin kohdalla kaavamääräyksen yksityiskohdista ja tosiasioista. Esimerkin tilanteesta, jossa rakennuksen purkamiseen ei tarvittu poikkeamista suojelumääräyksestä, muodostaa vuosikirjaratkaisu **KHO 2009:67**

Ratkaisu koski selluloosatehdasrakennuksen purkamista, joka oli aluetta koskevaa asemakaavaa vahvistettaessa 19.1.1995 osoitettu kaavamerkinnällä sr-1 rakennustaiteellisesti tai historiallisesti arvokkaaksi rakennukseksi. Rakennus oli mainittu valtakunnallisesti merkittäviä kulttuurihistoriallisia ympäristöjä koskevassa inventoinnissa vuodelta 1993 osana Voikkaan teollisuusaluetta. KHO:n ratkaisun otsikko kuuluu:

Rakennusta koskevasta asemakaavan suojelumääräyksestä on ennen purkamisluvan myöntämistä saatava alueellisen ympäristökeskuksen myöntämä poikkeamislupa, jollei toimenpide ole suojelumääräyksessä sallittu.

Asemakaavan suojelumääräyksen mukaan rakennusta ei saanut purkaa ilman pakottavaa syytä. Pakottavan syyn katsottiin olevan käsillä rakennuksen huonoon kuntoon ja sen aiheuttamaan ilmeiseen turvallisuusriskiin liittyvistä syistä, eikä purkamisluvan myöntäminen siten edellyttänyt poikkeusta kaavamääräyksestä.

Sovellettuina oikeusohjeina KHO ilmoitti maankäyttö- ja rakennuslain 118 §, 127 § 1 ja 2 momentti, 130 § 1 momentti, 139 §, 166 § 1, 2 ja 3 momentti ja 171 §

Kaavamääräyksen sisällön ja rakennusta koskevien tosiasioiden osalta KHO:n päätöksen perusteluissa todetaan muun ohella seuraavaa:

#### Oikeudellinen arviointi

Asemakaavan suojelumääräyksen ja purkamisluvan suhde

Rakennuksen purkaminen asemakaava-alueella edellyttää purkamislupaa. Purettavaksi haettu selluloosatehdasrakennus on voimassa olevassa asemakaavassa osoitettu merkinnällä sr-1 rakennustaiteellisesti tai historiallisesti arvokkaaksi rakennukseksi. Rakennusta ei määräyksen mukaan saa purkaa ilman pakottavaa syytä.

Kun otetaan huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 127 ja 139 § sekä 171 §:n 2 momentin 3 kohta ja 3 ja 4 momentti, kunnan rakennusvalvontaviranomainen ei saa myöntää rakennuksen purkamislupaa, jos asemakaavan suojelumääräys estää rakennuksen purkamisen. Purkamislupa voidaan tällaisessa tapauksessa myöntää vain, jos asemakaavan suojelumääräyksestä on saatu alueellisen ympäristökeskuksen myöntämä poikkeus tai jos suojelumääräys määräyksessä mainituin edellytyksin sallii purkamisen.

Nyt kysymyksessä oleva kaavamääräys kieltää rakennuksen purkamisen ilman pakottavaa syytä. Jollei pakottavaa syytä ole, purkamislupaa ei edellä lausuttuun nähden ole saanut myöntää ilman ympäristökeskuksen myöntämää poikkeusta kaavamääräyksestä. Tämän vuoksi asiassa on ensin arvioitava, onko purkamiselle pakottava syy.

#### Pakottava syy

Nyt kysymyksessä olevaa asemakaavaa laadittaessa voimassa ollut rakennuslaki (370/1958) ei sisältänyt yleistä purkamislupajärjestelmää. Rakennuslain 42 a §:n (674/1975) 1 momentin mukaan muun ohella rakennuksen purkaminen alueilla, joilla oli voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista tai muuttamista varten, edellytti rakennusvalvontaviranomaisen lupaa. Lupa voitiin pykälän 2 momentin mukaan myöntää, milloin toimenpiteen ei havaittu tuottavan huomattavaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle tai asutuksen muullekaan järjestämiselle.

Asemakaavan sisältövaatimuksia koskevaan rakennuslain 34 §:n 3 momenttiin (61/1985) lisättiin rakennussuojelulain säätämisen yhteydessä säännös, jonka mukaan

asemakaavaa laadittaessa oli huolehdittava, ettei rakennettuun ympäristöön sisältyviä perinne-, kauneus- ja muita arvoja hävitetty. Rakennusasetuksen (266/1959) 32 §:n 2 momentin 18 kohdan mukaan asemakaavaa laadittaessa oli erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että historiallisesti, kulttuurihistoriallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia ja kaupunkikuvaa sekä sellaisia paikkoja, jotka näköalansa, sijaintinsa, kasvullisuutensa tai erikoisten luonnonsuhteidensa vuoksi ovat arvokkaita, on mikäli mahdollista suojeltava ja säilytettävä eikä ilman pakottavaa syytä hävitettävä.

Nyt kysymyksessä olevaa kaavaa vahvistettaessa käytössä olleissa asemakaavamääräyksiä koskevissa ohjeissa (Asema- ja rakennuskaavamerkinnot ja -määräykset, ympäristöministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto, opas 2/1992) esiteltiin erilaisia rakennussuojelua koskevia kaavamääräystyyppejä. Yhdessä määräystyyppissä kiellettiin suojeltavien rakennusten purkaminen ilman pakottavaa syytä. Määräyksen selityksen mukaan luvan edellytykseksi asetetun ”pakottavan syyn” voidaan katsoa olevan olemassa lähinnä silloin, kun rakennus on tullut niin huonokuntoiseksi, ettei se täytä esimerkiksi lujuuden, terveellisuuden tai turvallisuuden vaatimuksia ja rakennuksen korjaaminen asianmukaiseen kuntoon aiheuttaisi rakennuksen käyttömahdollisuuksiin nähden kohtuuttomia kustannuksia. Pakottavana syynä ei sen sijaan voida pitää rakennuksen omistajan taloudelliseen asemaan liittyviä syitä eikä yleensä myöskään hoidon laiminlyöntiä tai tahallisesti aiheutettuja vaurioita.

Selluloosatehdasrakennus sijaitsee vartioidulla ja aidalla rajatulla yksityisalueella. Asiakirjojen mukaan ja katselmuksen yhteydessä tehtyjen havaintojen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että ulkopuolisten pääsyä Kymijoen partaalla sijaitsevaan rakennukseen ei voida täydellisesti estää. Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon rakennuksen huono kunto, mikä ilmenee Insinööritoimisto Pöysälä & Sandbergin 6.6.2007 päivätystä selostuksesta ja Kaakkois-Suomen työsuojelupiirin 9.7.2008 päivätystä lausunnosta, ja mikä seikka on voitu havaita myös katselmuksen yhteydessä, sekä tästä johtuva ilmeinen vaara turvallisuudelle, rakennuksen purkamiselle on edellä mainitussa asemakaavamääräyksessä tarkoitettu pakottava syy. Purkamisluvan myöntäminen ei siten ole edellyttänyt sitä, että alueellinen ympäristökeskus on ensin myöntänyt poikkeuksen sanotusta kaavamääräyksestä.

Sillä, että tilanteessa ei katsottu olevan tarvetta poikkeamiseen rakennuksen suojelumääräyksestä, ei vielä ratkaistu, täyttyivätkö MRL 139 §:n mukaiset purkamisluvan edellytykset. KHO joutui ottamaan päätöksensä kantaan erikseen myös tähän kysymykseen todeten mm. seuraavaa:

Purkamisluvan edellytyksenä on, ettei purkaminen merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa kaavoituksen toteuttamista.

Kyseinen selluloosatehdasrakennus on asemakaavaa vahvistettaessa 19.1.1995 osoitettu kaavamerkinillä sr-1 rakennustaiteellisesti tai historiallisesti arvokkaaksi rakennukseksi. Rakennus mainitaan valtakunnallisesti merkittäviä kulttuurihistoriallisia ympäristöjä koskevassa inventoinnissa vuodelta 1993 osana Voikkaan teollisuusaluetta. Näistä syistä rakennuksen purkaminen lähtökohtaisesti merkitsee sekä rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä että haittaa kaavoituksen toteuttamista. Jotta purkamisluvan edellytykset tällaisessa tilanteessa voisivat olla olemassa, rakennuksen suojeluarvon sinänsä tai suhteessa ympäristöönsä tulee olla purkamislupa-asiaa ratkaistaessa siten muuttunut suojelupäätöksen tekemishetkeen verrattuna, että purkaminen ei enää merkitse puheena olevien suojeluarvojen hävittämistä.

Selluloosatehdasrakennuksen käyttäminen alkuperäiseen tarkoitukseensa on lopetettu jo 1960-luvulla. Rakennus on kuitenkin vuonna 1994 tehdyn kuntokartoituksen jälkeenkin määrätty suojeltavaksi vuonna 1995 vahvistetussa asemakaavassa. Asiakirjojen mukaan rakennusta ei tämän jälkeen ole kunnostettu. Tässä purkamislupa-asiaassa ei ole

ratkaistavana maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:ään ja sitä edeltävään rakennuslain 124 §:ään perustuva rakennuksen omistajan kunnossapitovelvollisuus ja sen laiminlyömistilanteisiin liittyvä rakennusvalvontaviranomaisen valvontavastuu. Korkein hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, että kaavassa suojeltavaksi määrätyn rakennuksen kunnossapitovelvollisuuden laiminlyönnin ei pitäisi voida johtaa suojeluarvojen lopulliseen menettämiseen ja sen perusteella purkamisluvan edellytysten täyttymiseen.

Katselmuksen yhteydessä tehtyjen, puheena olevan rakennuksen ulko- ja sisäpuolta koskevien havaintojen perusteella ei ole ilmennyt aihetta arvioida rakennuksen kuntoa toisin kuin edellä kerrotuissa Insinööritoimisto Pöysälä & Sandbergin selvityksessä ja Kaakkois-Suomen työsuojelupiirin lausunnossa. Katselmuksen ja asiakirjaselvityksen perusteella on myös arvioitavissa, että rakennuksen ulkokuoren ja sisäosien korjaaminen siten, että rakennuksesta saadaan käyttökelpoinen, olisi rakennuksen uudestaan rakentamiseen verrattava toimenpide. Tässä tilanteessa voidaan arvioida, että rakennuksen rakennusteellinen ja historiallinen suojeluarvo on olennaisilta osin menetetty tai menetettäisiin viimeistään rakennuksen välttämättömän korjaustyön myötä. Selluloosatehtaan maisemallinen merkitys ja sen asema suhteessa muihin Voikkaan teollisuusalueen kulttuurihistoriallisesti arvokkaisiin rakennuksiin ei myöskään ole sellainen, että selluloosatehtaan muun suojeluarvon menettämisestä huolimatta olisi perusteita katsoa, etteivät purkamisluvan edellytykset täytyisi.

Rakennuksen suojeluarvo on edellä kerrotuin tavoin menetetty eikä sitä enää voida palauttaa. Tästä syystä purkamisluvan myöntäminen ei näitä arvoja enää voi hävittää. Edellä kuvatussa tilanteessa rakennuksen purkaminen ei merkitse maankäyttö- ja rakennuslain 139 §:n 1 momentissa tarkoitettujen rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä. Samoilla perusteilla ja kun edellä lausutun mukaisesti kaavamääräyksessä tarkoitettu pakottava syy rakennuksen purkamiseen on olemassa, purkaminen ei myöskään haittaa kaavoituksen toteuttamista.

Seuraava KHO:n kotisivulla *muuna ratkaisuna* julkaista päätös **KHO 3845/2014** (3.12.2014 Diaarinro 3903/13) koskee Varkauden kaupungissa sijaitsevan entisen työväentalon purkamista. Asiassa oli sovellettavana edellä olevaa tapausta vastaava asemakaavan suojelumääräys: "(sr-14, suojeltava rakennus): *Kulttuurihistorian kannalta merkittävä rakennus. Rakennusta ei saa purkaa ilman pakottavaa syytä ...*" Sekä hallinto-oikeus että KHO katsoivat, että pakottavaa syytä ei ollut, joten purkamislupaa ei olisi saanut myöntää ilman ELY-keskuksen myöntämää poikkeamista kaavamääräyksestä. KHO:n päätös on lyhyt ja kuului: "Kun otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja perusteluissa mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole perusteita." Tästä syystä KHO:n päätöksessä selostettu asian aiempi käsittely on syytä todeta tässä koko laajuudessaan.

*Rakennustarkastaja* on myöntänyt luvan entinen työväentalon purkamiseen. Kaupungin teknisen lautakunnan lupajaosto on hylännyt oikaisuvaatimukset rakennustarkastajan päätöksestä.

**Kuopion Hallinto-oikeuden ratkaisu** 13.11.2013 nro 13/0440/3: Hallinto-oikeus on, toimitettuaan katselmuksen kumonnut ja poistanut teknisen lautakunnan lupajaoston ja rakennustarkastajan päätökset.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

#### *Sovelletut oikeusohjeet*

Maankäyttö- ja rakennuslain 127 §:n 1 momentin mukaan rakennusta tai sen osaa ei saa ilman lupaa purkaa asemakaava-alueella.



Maankäyttö- ja rakennuslain 139 §:n 1 momentin mukaan purkamisluvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei purkaminen merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinnekäuneus- tai muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa kaavoituksen toteuttamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n 1 momentin mukaan rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisyyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Rakennus ja sen energiahuoltoon kuuluvat järjestelmät on pidettävä sellaisessa kunnossa, että ne rakennuksen rakennustapa huomioon ottaen täyttävät energiatehokkuudelle asetetut vaatimukset. Pykälän 2 momentin mukaan kaavassa suojelluksi määrätyn tai rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla suojellun rakennuksen käytössä ja kunnossapidämisessä on lisäksi otettava huomioon rakennussuojelun tarkoitus. Pykälän 3 momentin mukaan jos rakennuksen kunnossapitovelvollisuus laiminlyödään, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen korjattavaksi tai sen ympäristön siistittäväksi. Jos rakennuksesta on ilmeistä vaaraa turvallisuudelle, tulee rakennus määrätä purettavaksi tai kieltää sen käyttäminen.

#### *Asiassa saatu selvitys*

##### *Asemakaavamerkintä*

Lehtoniemen työväentalo sijaitsee voimassa olevassa 3.3.2000 vahvistetussa Lehtoniemen asemakaavassa liike-, toimisto- ja yleisten rakennusten korttelialueella, jolla ympäristö säilytetään (KY-1/s). Työväentalo on merkitty suojeltavaksi rakennukseksi. Taloa koskee kaavamääräys (sr-14, suojeltava rakennus): Kulttuurihistorian kannalta merkittävä rakennus. Rakennusta ei saa purkaa ilman pakottavaa syytä. Rakennuksessa suoritettavien korjaus- ja muutostöiden tulee olla sellaisia, että rakennuksen historiallinen arvo säilyy.

Asemakaavaselostuksessa sivulla 14 on todettu, että Lehtoniemen työväentalo edustaa vanhinta säilynyttä yhdistysrakentamista Varkaudessa. Työväentalo on rakennettu vuonna 1906 paikallisen työväenyhdistyksen kokoontumistiloiksi. Rakennuksessa on sali näyttämö-, varasto- ja ravintolatiloineen. Yläkertaan on rakennettu lisäksi pieni huone, joka on toiminut sekä asuntona että kokous- ja toimistotilana. Rakennus on säilynyt hyvin alkuperäisessä asussaan, mutta on rapistunut. Työväenyhdistyksen toiminta talon tiloissa on lakannut vuosia sitten. Kaavaa laadittaessa rakennus on ollut huonekaluliikkeen varastona.

##### *Nyt kysymyksessä oleva hakemus*

Työväentalolle on haettu purkamislupaa. Hakemuksen mukaan rakennusta ei ole järkevää kunnostaa, koska sille ei ole järkevää käyttötarkoitusta. Työväentalo on jäänyt työväenyhdistyksen lopettamisen jälkeen tarpeettomaksi. Talon toiminnan tarpeellisuutta on kartoitettu 2000-luvun alkupuolella, jolloin talon kunnan on todettu olevan niin huonon ja korjauskustannusten niin suuria, ettei järjestöillä ole ollut mitään mahdollisuutta talon käytölle.

Rakennuksen omistaja on pyytänyt Raksystems Anticimex Insinööritoimisto Oy:ltä lausunnon rakennuksen kunnosta. Lausunnon perusteella rakennuksen kunto on niin heikko, ettei sen korjaaminen ole järkevää.

##### *Hakemukseen liitetty kuntoarvio*

Hakemukseen on liitetty Raksystems Anticimex Insinööritoimisto Oy:n 2.12.2011 päivätty kuntoarvio, jossa on todettu seuraavaa.

Rakennuksen kerrosala on 238 neliometriä ja tilavuus 1070 kuutiometriä. Rakennus on hirsirakenteinen. Nykyisellään rakennus on ollut useita vuosia käyttämättömänä ja vailla minkäänlaista huoltoa.

Rakennuksen perustuksina ovat luonnonkivilohkareista ja maakivistä ladotut pilarit/osittain sokkelit. Perustukset ovat vaurioituneet ja routimisen johdosta siirtyneet sekä rakennuksen keskiosalta painuneet. Alapohjan rakenteena on puurunko. Ryömintätilan korkeus vaihtelee 20 senttimetrillä 40 senttimetriin. Maapohjakosteus pääsee kostuttamaan alapohjarakennetta. Kantavissa hirsissä on rakenteellisia vaurioita, muun muassa katkeamisia ja lahovaurioita. Ulkoseinien hirsirungon ja lautaverhouksen alaosissa on runsaasti kosteus- ja lahovaurioita. Julkisivupinnoilla on havaittavissa perustusten painumista, joka näkyy julkisivujen vinoutumina ja painautumina.

Huonetoiloissa on havaittavissa runsaita lattiapintojen painaumia. Ensimmäisen kerroksen lattiarakenteissa on havaittavissa kosteus- ja lahovaurioita.

Ikkunat ovat rikki. Ulko-ovet ovat huonokuntoiset ja rikkonaiset. Vesikatteenä on huopa, jonka alla on vanha pärekate. Huopakate on repeillyt ja ylittänyt teknisen käyttöikänsä vuosikymmeniä sitten. Vesikatoissa on runsaasti vuotoja. Pärekate on laho- ja kosteusvaurioitunut. Vesikatteen aluslaudoitus on osittain kosteus- ja lahovaurioitunut ja sen kunto on huono.

Rakennuksen sekä keskuslämmityslaitteisto että vesi- ja viemärijärjestelmä ovat käytökelvottomat.

Rakennus on rakennustekniikan ja LVI-tekniikan osalta kuntoluokassa heikko (KL 4).

#### Kuopion kulttuurihistoriallisen museon lausunto

Alueen vuonna 2000 vahvistetussa asemakaavassa rakennus on merkitty selkeällä suojelumerkinnällä. Asemakaavamääräyksen (sr-14) mukaan rakennusta ei saa ilman pakottavaa syytä purkaa. Rakennuksen kunto on hoidon puuttuessa vähitellen rapistunut, mutta olennaista muutosta aiempaan tilanteeseen ei voida katsoa syntyneen. Purkamiselle ei ole edellytyksiä. Asemakaavassa rakennus sijaitsee liike-, toimisto- ja yleisten rakennusten korttelialueella, jolla ympäristö säilytetään (KY-1/s). Työväentalon käyttötarkoituksena voisi olla myös asuinkäyttö.

#### Rakennustarkastajan päätös

Rakennustarkastaja on myöntänyt työväentalolle purkamisluvan. Päätöksen perustelujen mukaan rakennukselle ei ole löytynyt pitkäaikaisista ja lukuisista yrityksistä huolimatta mitään käyttöä. Näissä olosuhteissa ja huomioiden rakennuksen aikaisemman omistajan heikot mahdollisuudet vaikuttaa asiaan, rakennusta ei ole voitu ilkeästä ja luonnonvoimien vaikutuksesta johtuen estää rappeutumiselta. Kunnossapitomahdollisuuksia on heikentänyt entisestään se, että ympäristöministeriö ei ollut vahvistanut Pohjois-Savon ympäristökeskuksen 12.7.2007 tekemää rakennussuojelulain mukaista suojelupäätöstä. Kun voimassa oleva asemakaava sallii purkamisen pakottavasta syystä ja kun kysymyksessä katsotaan olevan pakottavan syyn, esitetty toimenpide ei merkitse poikkeamista asemakaavasta. Näin ollen toimivalta on ollut rakennusvalvontaviranomaisella. Rakennuksen purkaminen ei täten haittaa kaavoituksen toteuttamista.

Alue ei enää sisälly Museoviraston valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen luetteloon (RKY 2009). Kulttuuri- ja rakennushistoriallinen dokumentaatio on käytettävissä ja täydennettävissä käytettäväksi tutkimuksellisiin ja muihin tarkoituksiin. Varkauden kaupungin kaupunkikuva-ryhmä on aikaisemman purkamislupakäsittelyn yhteydessä antanut puoltavan lausunnon. Esitettyjen asiantuntijalausuntojen ja suoritettujen katselmusten perusteella rakennuksen korjaaminen merkitsisi suurelta osin uudisrakentamiseen verrattavaa rakentamista, jolloin suojelun tarkoitus ei enää kaikilta osin toteutuisi. Näillä perusteilla ja aikaisemman purkulupahakemuksen yhteydessä laajemmin esitetyin seikoin purkaminen ei merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä.

#### Teknisen lautakunnan lupajaoston päätös

Valittaja ja Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ovat hakeneet oikaisua rakennustarkastajan päätökseen. Lupajaosto on hylännyt oikaisuvaatimukset perustellessaan päätöstään seuraavasti.

Oikaisuvaatimusten perusteet on olennaisilta osiltaan esitetty ja käsitelty perusteellisesti jo aiemman purkamislupaprosessin yhteydessä. Aineisto on liitteenä.

ELY-keskus on esittänyt purkulupahakemuksen kohteena olevalle rakennukselle tai rakennuspaikalle mahdollisena uutena käyttötarkoituksena asuinkäyttöä. Sama käyttötarkoitus on esitetty myös kiinteistön omistajan vastineessa siten, että paikalle rakennettaisiin uusi asuinrakennus. Voimassa olevassa asemakaavassa rakennuspaikan käyttötarkoitus on KY-1/s (Liike-, toimisto- ja yleisten rakennusten korttelialue, jolla ympäristö säilytetään. Liike-, toimisto- ja yleisten tilojen lisäksi alueelle saa sijoittaa harrastustoimintaan liittyviä tiloja sekä vähäisiä käsiteollisuus- ja varastotiloja). Rakennuksen tai rakennuspaikan ottaminen asumiskäyttöön vaatii poikkeuksen hyväksymistä asemakaavaan tai kaavan muuttamista. Ottaen huomioon nykyiset rakentamista koskevat säädökset ja yleiset laatutasovaatimukset käyttöolosuhteille, työväentalon muuttamista ja rakentamista asuinkäyttöön tai johonkin muuhun vastaavia olosuhteita vaativaan käyttötarkoitukseen niin, että suojelua koskevat kulttuurihistorialliset arvot edes joiltakin osin säilyisivät, on pidettävä mahdollisena toteuttaa siitäkin huolimatta, että säädöksiä voidaan soveltaa ottaen huomioon rakennuksen suojelupyrkimys.

#### Katselmushavainnot

Hallinto-oikeus on suorittamassaan katselmuksessa todennut työväentalon olevan heikkokuntoinen. Rakennusta ei ole pidetty kunnossa. Rakennuksen alahirret olivat paikoin lahonneet. Rakennus oli perustusten painumisen vuoksi osittain notkolla. Rakennuksen ikkunat olivat rikki ja ne oli peitetty levyillä. Katto oli huonokuntoinen ja rikki ainakin kolmesta kohtaa niin, että katolta vuotanut vesi oli lahoittanut yläkerran lattian läpi menevät reiät. Rakennuksen lattiat olivat osittain notkolla. Rakennuksen eristeissä todettiin käytetyn tilkkeenä eloperäistä ainetta.

Työväentalon ympäristössä sijaitsee pääosin omakotitaloja, joista osa on suhteellisen uusia ja osa vanhaa rakennuskantaa. Yhteistä rakennuksille mukaan lukien työväentalo on kuitenkin se, että ne kokonsa puolesta sopeutuvat hyvin alueen pienimuotoiseen mittakaavaan.

#### Asian oikeudellinen arviointi

Rakennuksen purkaminen asemakaava-alueella edellyttää purkamislupaa. Työväentalo on voimassa olevassa asemakaavassa osoitettu suojeltavaksi rakennukseksi merkinnällä sr-14, kulttuurihistorian kannalta merkittävä rakennus. Rakennusta ei määräyksen mukaan saa purkaa ilman pakottavaa syytä.

Kun otetaan huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 127 § ja 139 § sekä 171 §:n 2 momentin 3 kohta ja 3 momentti, kunnan rakennusvalvontaviranomainen ei saa myöntää rakennuksen purkamislupaa, jos asemakaavan suojelumääräys estää rakennuksen purkamisen. Purkamislupa voidaan tällaisessa tapauksessa myöntää vain, jos asemakaavan suojelumääräyksestä on saatu alueellisen ympäristökeskuksen myöntämä poikkeus tai jos suojelumääräys määräyksessä mainituin edellytyksin sallii purkamisen.

Nyt kysymyksessä oleva kaavamääräys kieltää rakennuksen purkamisen ilman pakottavaa syytä. Jollei pakottavaa syytä ole, purkamislupaa ei edellä lausuttuun nähden ole saanut myöntää ilman elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen myöntämää poikkeusta kaavamääräyksestä.

Edellä esitetyn johdosta asiassa on ensin arvioitava, onko purkamiselle pakottava syy.

Kyseessä olevaa asemakaavaa laadittaessa ja kaupunginvaltuustossa hyväksyttäessä voimassa ollut rakennuslaki (370/1958) ei ole sisältänyt yleistä purkamislupajärjestelmää. Rakennuslain 42 a §:n (674/1975) 1 momentin mukaan muun ohella rakennuksen purkaminen alueilla, joilla oli voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista tai muuttamista varten, on edellyttänyt rakennusvalvontaviranomaisen lupaa. Lupa on voitu pykälän 2 momentin mukaan myöntää, milloin toimenpiteen ei ole havaittu tuottavan huomattavaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle tai asutuksen muullekaan järjestämiselle.

Asemakaavan sisältövaatimuksia koskevaan rakennuslain 34 §:n 3 momenttiin (61/1985) on lisätty rakennussuojelulain säättämisen yhteydessä säännös, jonka mukaan asemakaavaa laadittaessa oli huolehdittava, ettei rakennettuun ympäristöön sisältyviä perinne-, kauneus- ja muita arvoja hävitetä. Rakennusasetuksen (266/1959) 32 §:n 2 momentin 18 kohdan mukaan asemakaavaa laadittaessa oli erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että historiallisesti, kulttuurihistoriallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia ja kaupunkikuvaa sekä sellaisia paikkoja, jotka näköalansa, sijaintinsa, kasvullisuutensa tai erikoisten luonnonsuhteidensa vuoksi ovat arvokkaita, on mikäli mahdollista suojeltava ja säilytettävä eikä ilman pakottavaa syytä hävitetä.

Nyt kysymyksessä olevaa asemakaavaa laadittaessa käytössä olleissa rakennuslakiin liittyvissä asemakaavamääräyksiä koskevissa ohjeissa (Asema- ja rakennuskaavamerkinnät ja -määräykset, ympäristöministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto, opas 2/1992) on esitelty erilaisia rakennussuojelua koskevia kaavamääräystyyppisiä. Yhdessä määräystyyppissä on kielletty suojeltavien rakennusten purkaminen ilman pakottavaa syytä. Määräyksen selityksen mukaan luvan edellytykseksi asetetun "pakottavan syyn" voidaan katsoa olevan olemassa lähinnä silloin, kun rakennus on tullut niin huonokuntoiseksi, ettei se täytä esimerkiksi lujuuden, terveellisyyden tai turvallisuuden vaatimuksia ja rakennuksen korjaaminen asianmukaiseen kuntoon aiheuttaisi rakennuksen käyttömahdollisuuksiin nähden kohtuuttomia kustannuksia. Pakottavana syynä ei sen sijaan voida pitää rakennuksen omistajan taloudelliseen asemaan liittyviä syitä eikä yleensä myöskään hoidon laiminlyöntiä tai tahallisesti aiheutettuja vaurioita.

Lehtoniemi ei enää sisälly Museoviraston valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen luetteloon (RKY 2009).

Purkamislupahakemuksessa työväentalon purkamista on perusteltu sillä, ettei työväentaloa ole järkevää kunnostaa, koska sille ei ole löytynyt järkevää käyttötarkoitusta. Työväentalo on jäänyt työväenyhdistyksen lopettamisen jälkeen tarpeettomaksi. Hakemuksessa on myös todettu, että rakennuksen toiminnan tarpeellisuutta on kartoitettu 2000-luvun alkupuolella, jolloin rakennuksen kunnon on todettu olleen niin huonon ja korjauskustannusten niin suurien, ettei järjestöillä ole ollut mitään mahdollisuutta talon käytölle. Kiinteistö Oy Karihaara ei ole esittänyt lupahakemuksessaan mitään arvioita rakennuksen korjattavuudesta eikä korjauskustannuksista. Raksystems Anticimex Insinööritoimisto Oy:n laatimassa 2.12.2011 päivätyssä kuntoarviossa on tuotu esiin rakennuksen heikkokuntoisuutta kuvaavia tekijöitä. Kuntoarviossakaan ei ole otettu kantaa rakennuksen korjattavuuteen eikä siinä ei ole esitetty minkäänlaista arviota korjauksen aiheuttamista kustannuksista.

Rakennustarkastaja on päätöksessään todennut, että rakennuksen korjaaminen merkitsisi suurelta osin uudisrakentamiseen verrattavaa rakentamista, jolloin suojelun tarkoitus ei enää kaikilta osin toteutuisi. Näillä perusteilla ja aikaisemman purkulupahakemuksen yhteydessä laajemmin esitetyn seikoin purkaminen ei merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä. Teknisen lautakunnan lupajaoston päätöksen mukaan työväentalon muuttamista ja rakentamista asuinkäyttöön tai jo-

honkin muuhun vastaavia olosuhteita vaatimaan käyttötarkoitukseen niin, että suojelua koskevat kulttuurihistorialliset arvot edes joiltakin osin säilyisivät, on pidettävä mahdottomana toteuttaa. Kumpakaan päätöstä ei näiltä osin ole tarkemmin perusteltu.

Työväentalolle on haettu purkamislupaa jo 7.9.2002, noin 1,5 vuoden kuluttua asema-kaavan vahvistamisen jälkeen. Työväentalon korjauksesta on tuolloin esitetty 15.8.2001 päivätty kuntoarviointi ja alustava 22.1.2002 päivätty kustannusarvio. Kuntoarvioinnissa on todettu, ettei talossa ole rakennusteknisessä mielessä mitään erikoista säilyttämisen arvoista. Talon saattaminen nykyaikaiseen kokous- tai juhlayhteyteen edellyttää erittäin suurta investointia, jota ei saatane kannattavaksi. Perusteellisen korjaamisen ja uusimisen lisäksi tulisi rakentaa wc-tilat. Ennen säilyttävien päätöksien tekoa tulisi talon runko ja yläpohja tutkia perusteellisesti aukaisemalla pintarakenteita. Korjauskustannuksiksi on arvioitu hyvin yleispiirteisesti 193 000 euroa ilman arvonlisäveroa. Kuopion hallinto-oikeus on sanottuun purkamislupa-asiaan 23.6.2005 antamassaan päätöksessä todennut muun muassa, ettei asiassa ole käynyt ilmi, ettei rakennus olisi korjattavissa. Korkein hallinto-oikeus ei ole muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.

Työväentalo on kiistatta heikkokuntoinen. Nyt käsiteltävän purkamislupahakemuksen käsittelyn yhteydessä ei tuotu esiin, ettei rakennus sen heikkokuntoisuudesta huolimatta olisi korjattavissa, eikä esitetty kustannusarvioita rakennuksen kuntoon saattamisesta. Asiassa ei siten ilmene, että rakennuksen korjaaminen asianmukaiseen kuntoon aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia. Pelkästään sitä, että rakennukselle ei ole löydetty järkevää käyttötarkoitusta, ei voida pitää pakottavana syynä purkamiselle. Lisäksi rakennuksen käyttötarkoitusta koskevat selvitykset ovat noin 10 vuoden takaisia. Asiassa ei ole käynyt ilmi, että niitä olisi tehty 2000-luvun alun jälkeen. Viimeaikaista kiinnostusta ei siis ole ainakaan aktiivisesti kartoitettu.

Asemakaavamääräys sallii työväentalon purkamisen ainoastaan pakottavasta syystä. Edellä esitetyn perusteella asiaa kokonaisuutena arvioiden, myös aikaisemmat päätökset ja niiden perusteena olleet selvitykset huomioon ottaen, hallinto-oikeus katsoo, ettei työväentalon purkamiselle ole osoitettu olevan asemakaavamääräyksessä tarkoitettua pakottavaa syytä. Kun pakottavaa syytä ei ole, purkamislupaa ei ole voitu myöntää ennen kuin asema-kaavan suojelumääräyksestä on saatu alueellisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen myöntämä poikkeus. Edellä esitetyn perusteella hallinto-oikeus kumoaa ja poistaa rakennustarkastajan ja teknisen lautakunnan lupajaoston päätökset.

**Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu (Muu päätös 3845/2014, 3.12.2014 Diaarinro 3903/13):** Kun otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja perusteluissa mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole perusteita.

### 3.3.3. Rakennuksen muutostyöt

Seuraavassa vuosikirjaratkaisussa **KHO 2011:83** on kysymys asemakaavalla suojeltuun rakennukseen kohdistuneista muutostöistä. Kaavamääräyksellä oli kielletty rakennuksen julkisivun sellaiset muutostyöt, jotka tarvelevät rakennuksen näiden osien rakennustaiteellista tai kulttuurihistoriallista arvoa tai tyyliä. Ratkaisussa katsottiin, että aiottu muutoshanke oli asemakaavan suojelumääräyksen vastainen.

Rakennushankkeessa oli kyse rakennuksen kadunpuoleisten ikkunoiden uusimisesta siten, että ulkopuoliset puurakenteiset ikkunapuitteet korvattaisiin alumiinirakenteisilla ikkunapuitteilla alkuperäistä tyyliä mukaillen.

Rakennus oli asemakaavassa määrätty suojeltavaksi kaavamerkinnällä sr-4, jonka mukaan rakennuksessa ei saa suorittaa sellaisia julkisivun lisärakentamis- tai muutostöitä, jotka tarvelevät julkisivun rakennustaiteellista tai kulttuurihistoriallista arvoa tai tyyliä.

Rakennukseen suunnitellut ikkunat eroaisivat ulkoapäin rakenteeltaan ja materiaalinsa vuoksi myös ulkonäöltään alkuperäisistä ikkunoista, jotka ovat olennainen osa rakennuksen julkisivua. Suunniteltu muutostyö muuttaisi rakennuksen julkisivun ilmettä siten, että muutostyö olisi asemakaavan suojelumääräyksen vastainen.

KHO viittasi päätöksensä otsikon lopuksi aiemman rakennuslain aikana annettuihin vuosikirjaratkaisuihin **KHO 1996 A 15 ja KHO 1996 A 16**, joissa samantapaisissa tapauksissa oli päädytty toisenlaiseen lopputulokseen kuin tässä tapauksessa.

*Turun rakennuslautakunta* on 29.4.2009 (§ 171) tekemällään ja julkipanon jälkeen 6.5.2009 antamallaan päätöksellä hylännyt Kiinteistöosakeyhtiö Priman toimenpidelupahakemuksen Turun kaupungin 7. kaupunginosan korttelissa 21 tontilla 7 sijaitsevan rakennuksen 2. - 4. kerroksen sekä ullakon ikkunoiden uusimisesta.

### Hallinto-oikeuden ratkaisu

*Turun hallinto-oikeus* on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt Kiinteistöosakeyhtiö Priman valituksen rakennuslautakunnan päätöksestä sekä yhtiön oikeudenkäyntikuluvaatimuksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

#### *Sovellettavat oikeusohjeet*

Toimenpidelupa tarvitaan muun muassa rakennuksen julkisivun ja ulkoeristyksen rakennusaineen tai väriyksen muuttamiseen (julkisivutoimenpide). Siltä osin kuin on tarpeen toimenpiteen maankäytöllisten ja ympäristöllisten vaikutusten arvioimiseksi toimenpidelupaa ratkaistaessa noudatetaan soveltuvien osien, mitä rakennusluvan edellytyksistä säädetään.

Rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueella on, että rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen. Muun ohella rakennuksen korjaus- ja muutostyössä ja muita toimenpiteitä suoritettaessa samoin kuin rakennuksen tai sen osan purkamisessa on huolehdittava siitä, ettei historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kaupunkikuvaa turmella. Rakennuslainsäädännön uudistamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 101/1998) mukaan turmelemiskielto tarkoittaa rakentamisen ajallisen kerrostuneisuuden kunnioittamista. Kysymys olisi yhtä hyvin rakentamisen arvokkaiden yksityiskohtien kuin rakennetun ympäristön kokonaiskuvan vaalimisesta.

#### *Rakennushanke ja asiassa saatu selvitys*

Rakennushankkeessa on kysymys Turun ydinkeskustassa sijaitsevan, vuosina 1904 - 05 rakennetun nelikerroksisen asuin- ja liikerakennuksen 2. - 4. kerroksen sekä ullakkokerroksen ikkunoiden uusimisesta siten, että olemassa olevat puurakenteiset ikkunat korvataan puu-alumiini -rakenteisilla ikkunoilla. Ikkunoiden puitejako säilytetään ja sikäli kuin joissakin ikkunoissa oleva pikkuruutujako on muodostettu irtonaisella peiterimoituksella, rimointus korvataan alkuperäisen näköisellä aidolla puitejaolla.

Rakennuspaikka sijaitsee keskeisellä paikalla Turun ydinkeskustassa. Alueella on voimassa 17.6.2002 hyväksytty asemakaava, jossa kysymyksessä oleva tontti on osoitettu liikerakennusten korttelialueeksi (KL). Tontille on osoitettu rakennustaiteellisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten rakennusala (sr-4). Suojelumääräyksen mukaan tällä rakennusallalla olevaa rakennusta tai sen osaa ei saa purkaa, eikä siinä saa suorittaa sellaisia lisärakentamis- tai muutostöitä, jotka tarvelevät julkisivujen tai vesikaton rakennustaiteellista tai kulttuurihistoriallista arvoa tai tyyliä. Mikäli rakennuksessa on aiemmin



suoritettu tällaisia tarveleviä toimenpiteitä, on rakennus muutostöiden yhteydessä pyrittävä saattamaan ennalleen.

Turun maakuntamuseo on hakemuksen johdosta antamassaan lausunnossaan todennut, että kysymyksessä oleva turkulaista jugendia edustava Priman talo on osa Aurakadun ja Puolalanpuiston muodostamaa art nouveau -kokonaisuutta. Priman talon huoneistoja on uudistettu radikaalisti, mutta sen julkisivut ja puolijulkiset sisätilat, kuten porrashuoneet ovat säilyneet pääosin alkuperäisessä asussaan. Julkisivujen ikkunoihin on vuosien varrella tehty muutoksia siten, että osassa Yliopistonkadun puoleisista ikkunoista pikkuruutujako muodostuu irtonaisesta peiterimoituksesta ja yhden huoneiston ikkunat on uudistettu puu-alumiini-ikkunalla alkuperäisen puitejaon mukaisesti. Aurakadun puoleiset asuinkerrosten ikkunat ja pääosa pihisivujen ikkunoista ovat alkuperäisiä. Turun maakuntamuseo on katsonut, että rakennustaiteellisesti ja kaupunkikuvallisesti erittäin arvokkaiden rakennusten korjaustöissä tulee kiinnittää erityistä huomiota alkuperäisten rakennusosien vaalimiseen ja rakennusajalle tyypillisiin materiaalivalintoihin eikä se ole puoltanut puu-alumiini-ikkunoiden käyttämistä.

#### *Hallinto-oikeuden johtopäätökset*

Rakennushanke koskee puuikkunoiden korvaamista puu-alumiini -rakenteisilla ikkunoilla. Rakennus on suojeltu sekä rakennustaiteellisen että kulttuurihistoriallisen arvonsa ja tyyliinsä perusteella. Suojelumääräys velvoittaa myös ennallistamaan rakennustaiteellista arvoa turmelevat muutostyöt. Näin ollen, vaikka suojelumääräyksessä ei nimenomaisesti ole rakennusmateriaalia koskevaa mainintaa, rakennustaiteellisen arvon ja tyylin on katsottava käsittävän myös alkuperäisten rakennusosien vaalimisen ja rakennusajalle tyypillisten materiaalien käytön vaatimuksen. Koska puu-alumiini-ikkunat poikkeavat olennaisesti rakentamisajankohtana käytetystä tyypillisestä materiaalista ja koska rakennuksen Aurakadun puoleiset asuinkerrosten ikkunat ovat edelleen alkuperäisiä, kysymyksessä on sellainen muutostyö, joka tarvelee julkisivun rakennustaiteellista arvoa ja tyyliä ja on siten asemakaavan suojelumääräyksen vastainen. Lautakunnan päätös on lain mukainen eikä sitä ole syytä muuttaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen lupaharkinta on laillisuusharkintaa. Lupa on myönnettävä, mikäli sen oikeudelliset edellytykset täyttyvät. Asemakaavassa suojeltaviksi tarkoitetut rakennukset on valittu kunkin rakennuksen yksilöllisten erityispiirteiden perusteella, eivätkä niitä koskevat päätökset siten ole keskenään verrannollisia. Suojeltuihin rakennuksiin liittyvistä viranomaispäätöksistä ei näin ollen voi muodostua sellaista yhtenäistä ratkaisukäytäntöä, johon voitaisiin luottamuksensuoja- tai yhdenvertaisen kohtelun periaatteen nojalla vedota. Myöskään sillä seikalla, että rakennus- tai toimenpidelupia on joissakin tapauksissa mahdollisesti myönnetty asemakaavan suojelumääräyksen vastaisesti, ei ole asiassa yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta merkitystä.

#### **Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

*Kiinteistöosakeyhtiö Prima* on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lupaa valittaa Turun hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja Turun rakennuslautakunnan päätökset kumotaan ja yhtiön toimenpidelupahakemus hyväksytään tai toissijaisesti asia palautetaan rakennuslautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Lisäksi Turun kaupunki on veloitettava korvaamaan muutoksenhakijan oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa laillisine viivästyskorkoineen.

Vaatimustensa tueksi muutoksenhakija on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeuden päätöksessä on virheellisesti katsottu, että vaikka kysymyksessä olevassa suojelumääräyksessä (sr-4) ei ole rakennusmateriaalia koskevaa mainintaa, suojelumääräyksen yleisluonteinen ilmaisu "rakennustaiteellista tai kulttuurihistoriallista arvoa" antaa rakennuslautakunnalle vapauden tulkita suojelumääräystä laajentavasti rasitetun vahingoksi ja määrätä vapaasti käytettävistä rakennusmateriaaleista. Hallinto-oikeuden päätöksessä on myös virheellisesti katsottu, ettei suojelumääräyksiä koskevilla aiemmilla rakennuslautakunnan päätöksillä tai oikeuskäytännöllä voi muodostua yhtenäistä ratkaisukäytäntöä, johon voitaisiin luottamuksensuojaperiaatteen tai yhdenvertaisen kohtelun periaatteen nojalla vedota.

Toimenpidelupahakemuksen mukaisesti uusittavat ikkunat saatetaan ulkoisesti rakennuksen alkuperäisten ikkunoiden näköisiksi noudattaen ikkunoiden alkuperäistä kokoa, tyyliä ja aitoa puitejakoa käyttämällä ulkopuolella puu-alumiini-ikkunapuitteita. Rakennuslautakunta on tulkinnut rakennusta koskevaa suojelumääräystä laajentavasti ja katsonut, että ikkunoiden teknisesti välttämättömässä uusimisessa on käytettävä vain puumateriaaleja.

Hallinto-oikeuden päätös perustuu suojelumääräyksen tulkintaan. Tulkinnessa on annettu ainoastaan merkitystä Turun maakuntamuseon arvoväritteiselle ja perustelemattomalle lausumalle. Maakuntamuseon lausuma on mielipide. Mielipide ei ohita kaavamääräystä eikä laajenna tai täsmennä suojelumääräystä.

Vaatus vain puumateriaalin käytöstä ikkunoiden teknisesti välttämättömässä uusimisessa on suojelumääräyksen sanamuodon vastainen. Materiaalin valinnan määräämisen perusteena tulee olla selkeä velvoittava normi. Lupamenettely on harkintaa, joka on sidottu kaavaan. Rakennuslautakunnalla lupaviranomaisena ei ole valtuuksia tiukentaa kaavallista suojelumääräystä. Suojelumääräyksessä ei ole mainintaa pinta- tai rakennusmateriaaleista, eikä rakennuslautakunta siten voi määrätä materiaaleja koskevaa veloitetta. Muutoksenhakija on viitannut valitukseensa liittämään professori Erkki Hollon asiantuntijalausuntoon.

Suojelumääräyksen tavoite ilmenee suoraan kaavallisesta suojelumääräyksestä ja sen sanamuodosta. Suojelumääräyksessä ei ole mainintaa materiaaleista. Siinä puhutaan julkisivujen tai vesikaton rakennustaiteellisesta arvosta taikka tyylistä. Suojelumääräys kattaa useita rakennuskortteleita. Suojelumääräyksen suojelun tavoite on siten kaupunkikuvallisesti laajan kokonaisuuden muutostoimenpiteiden valvonta, eli tavoite on ensisijassa kaupunkikuvallinen. Olennaisinta suojelutavoitteiden näkökulmasta on, että ikkunoiden rakennustaiteellinen ulkonäkö säilyy mahdollisimman pitkälle alkuperäisen kaltaisena. Ikkunoiden uusimisessa tulee voida käyttää alkuperäisten rakennusmateriaalien ohella myös muita yleisiä teknistaloudelliset vaatimukset täyttäviä materiaaleja.

Rakennuslautakunnan ja hallinto-oikeuden päätökset ovat vastaavien suojelumääräysten vakiintuneen tulkinnan vastaisia. Suojelumääräyksistä on annettu muun muassa ratkaisut KHO 1996 A 16 ja KHO 1996 A 15. Oikeuskäytännön mukaan materiaalin määräämisen perusteena tulee olla selkeä velvoittava normi eli sen tulee ilmetä kaavamääräyksestä. Oikeuskäytännön mukaan uusittaessa ikkunoita alkuperäisen puitejaon mukaisesti, pelkästään alkuperäisen materiaalin korvaaminen toisella materiaalilla ei merkitse rakennuksen julkisivun tyylin eikä siten myöskään rakennuksen kaupunkikuvallisen tai kulttuurihistoriallisen arvon tarvelemistä. Rakennustaiteellinen tai kaupunkikuvallinen arvo tai tyyli koskee siten nimenomaan rakennuksen ulkonäköä eikä estä materiaalien koostumuksen osittaista vaihtamista.

Turun rakennuslautakunta on vuosina 1997 - 2009 sallinut ratkaisukäytännössään vastaavanlaisissa tapauksissa ikkunoiden muuttamisen puu-alumiini-ikkunoiksi.

Rakennuslautakunnan ja hallinto-oikeuden päätösten mukainen tulkinta suojelumääräyksestä on tarpeeton rakennuksen suojelutarkoituksen kannalta ja kohtuuton muutok-

senhakijalle. Ympäristöoikeudessa on perinteisesti katsottu, että tietyn tavoitteen saavuttamiseksi toimijalla tulee olla vapaus parhaan käytettävissä olevan tekniikan mukaisesti valita, minkälaisin keinoin tavoite saavutetaan. Kustannukset ja niiden kohtuullisuus on otettava huomioon. Suojelumääräys ei voi estää rakennusten maalipintojen ja rakenteiden sisällä olevien materiaalien taikka niiden osien vaihtamista rakentamisen kehitystä vastaaviksi, mikäli materiaalit eivät aiheuta rakennusten julkisivun rakennustaiteellisen taikka kulttuurihistoriallisen arvon ja tyylin tarvelemistä. Puu-alumiini-ikkuna on ulkonäöllisesti ja kaupunkikuvallisesti identtinen puuikkunan kanssa eikä puu-alumiini-ikkuna muutoinkaan käytännössä eroa puuikkunasta, kun puu-ikkunan päälle voidaan joka tapauksessa vapaasti valita mikä tahansa maalipinta ja maalausmenetelmä.

Rakennuksen ikkunoita ei ole taloudellisesti edes mahdollista korvata hyvin tiivistä ja hitaasti kasvanutta sydänpuuta vastaavalla puumateriaalilla, jota alkuperäisissä ikkunapuitteissa on käytetty. Nykyisin saatavilla olevasta taloudellisesti käyttökelpoisesta puumateriaalista valmistetut ikkunat ovat kestävyydeltään oleellisesti heikompia. Yliopistonkadun puoleisen julkisivun erittäin vaikeissa olosuhteissa olevien kaikkien kerrosten alkuperäiset ikkunat on kertaalleen uusittu puuikkunoihin 1973. Tästä huolimatta ne ovat jälleen erittäin huonossa kunnossa.

Kysymyksessä oleva suojelumääräys on ollut voimassa vasta lyhyen aikaa. Yliopistonkadun liikehuoneistojen kaikki suuret ikkunat on ainakin 1970-luvulla muutettu lainvoimaisen rakennuslupien mukaisesti ulkonäöltään alkuperäisistä.

*Turun rakennuslautakunta* on antamassaan selityksessä esittänyt valituksen hylkäämistä. Lautakunta on lausunut muun ohella seuraavaa:

Kiinteistöllä voimassa olevan asemakaavan sr-4 -merkinnän määräys ei ole yleisluonteinen. Kaavamääräyksessä käytetään hyvin yksityiskohtaisia termejä, kuten ”rakennustaiteellisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten rakennusala” ja ”julkisivujen tai vesikaton rakennustaiteellinen tai kulttuurihistoriallinen arvo tai tyyli”. Kaavamääräyksiä ei laadita vain tiettyä rakennushanketta varten, eikä kaavamääräysten laadinnassa voida pitää lähtökohtana, että määräyksessä lueteltaisiin kaikki mahdolliset vaihtoehdot, joita määräys koskee (muun muassa materiaalit). Näinkin yksityiskohtaisten termien käytön tulee voida riittää, jotta kaavoitusprosessi säilyy tarkoituksenmukaisena.

Suojeltuja rakennuksia koskevien kaavamääräysten vivahde-erot määritellään kaavan valmistelussa tyypillisesti maakuntamuseon (nykyään Turun museokeskus) lausuntojen perusteella. Maakuntamuseo on useimmiten parhaiten selvillä siitä, mitä tietyn määräyksen sanamuoto sisältää. Lupahakemuksesta on pyydetty lausunto Turun maakuntamuseolta. Tämän lisäksi hakemusta on käsitelty kaupunkikuvaneuvottelukunnassa, johon kuuluvat myös asemakaavoituksen edustajat.

Tontilla 7 voimassa oleva asemakaava on hyväksytty 17.6.2002. Sitä edelliset asemakaavat on hyväksytty vuosina 1999, 1996 ja 1901. Sr-4 -suojelumääräys on ollut nyky muodossaan voimassa jo vuonna 1996 hyväksytyssä asemakaavassa. Suojelumääräyksen sanamuoto on perustunut vuonna 1984 laadittuun Turun keskustan rakennussuojelun vaihekaavaan. Vaihekaavasta ei ole tehty varsinaista päätöstä, mutta siinä on listattu rakennus- ja miljöosuojelukohteet, joille on annettu myös suositukset kaavamääräyksiksi. Aikaisemmin vallinnutta tilannetta rakennuksen suojelussa ei ole ollut tarkoitus muuttaa viimeisimmässä kaavanmuutoksessa.

Suojelumääräyksen sanamuoto kattaa ”sellaiset lisärakentamis- tai muutostyöt, jotka tarvelevät julkisivujen tai vesikaton rakennustaiteellista tai kulttuurihistoriallista arvoa tai tyyliä”. Tällaisella kaavamääräyksellä ei ole merkitystä, mikäli määräyksen velvoittavuus edellyttää tarkkaa listausta asioista, jotka määrittelevät rakennustaiteellisen tai kulttuurihistoriallisen arvon tai tyylin.

*Turun museokeskus, Varsinais-Suomen maakuntamuseo on korkeimman hallinto-oikeuden pyynnöstä antanut lausunnon. Museokeskus on lausunut muun ohella seuraavaa:*

Kysymyksessä olevan Priman talon kulttuurihistoriallinen arvo perustuu sen huomattavaan sijaintiin ydinkeskustassa, arkkitehtuurihistorialliseen merkitykseen osana Turun kaupunkikuvaan voimallisesti vaikuttanutta art nouveaua kautta, antikvaariseen säilyneisyyteen sekä historialliseen kertovuuteen 1900-luvun alkupuolen liike-elämän ja asuinkulttuurin ilmentäjänä. Priman talo on suojeltu asemakaavassa ja se kuuluu Turun kaupunkiseudun maakuntakaavassa suojeltuun aluekokonaisuuteen.

Kyseessä olevan asemakaavan suojelumääräystä vastaavia kaavamääräyksiä on käytetty Turussa 1980-luvulta lähtien osoittamaan, että kyseessä on kaikkein korkeimman statuksen omaava rakennus. Julkisivu- ja kattomateriaaleja tai muita yksityiskohtia ei ole katsottu tarpeelliseksi tai edes mahdolliseksi eritellä asemakaavan suojelumääräyksessä. Materiaalit ja yksityiskohdat ovat kuitenkin se oleellinen osa rakennuksen ominaisuutta ja arkkitehtuuria, johon kulttuurihistoriallinen arvo on sidoksissa ja joiden vaalimiseen rakennus- ja muutoslupahakemuksia arvioitaessa erityisesti kiinnitetään huomiota.

Turun museokeskus ei puolla puu-alumiini-ikkunoiden käyttämistä sellaisissa arvoraakennuksissa, joiden alkuperäiseen ja/tai rakentamisaikalle tyypillisiin materiaalivalikoimiin ne eivät kuulu. Teollisesti maalatulla kiiltäväpinta-alueella alumiinikuorella ei ole perinteisen pellavaöljymaalilla suojatun puuikkunan hienostunutta arvokkuutta.

Kiinteistöosakeyhtiö Priman toimenpidelupahakemuksen mukaiset puu-alumiini-ikkunat ovat ristiriidassa 1900-luvun alun arkkitehtuurin ominaispiirteiden kanssa ja tärvelevät art nouveau -rakennuksessa sen julkisivujen rakennustaiteellisen ja kulttuurihistoriallisen arvon ja tyylin. Toimenpidelupahakemus on ristiriidassa antikvaaristen arvojen suojelutavoitteen ja myös asemakaavan suojelumääräyksen kanssa. Hakemuksen mukaiset puu-alumiini-ikkunat ja alkuperäiset puuikkunat ovat myös teknisiltä ominaisuuksiltaan erilaiset. Rakennukseen 1900-luvun alussa tehty puuikkunat avautuvat kahteen suuntaan, niiden välipuitteet ovat kauniisti profiloidut ja lukitsemiseen on käytetty koristeellisia hakoja ja pitkäsalpoja.

*Kiinteistöosakeyhtiö Prima on antanut vastaselityksen.*

*Korkein hallinto-oikeus on toimittanut rakennuspaikalla 10.8.2011 katselmuksen, josta laadittu pöytäkirja on liitetty asiakirjoihin.*

### **Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu**

Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan ja tutkii asian. Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

#### **Perustelut**

##### **1.1 Sovellettavat oikeusohjeet**

##### **Toimenpidelupaa koskevat säännökset**

Maankäyttö- ja rakennuslain 126 §:n 2 momentin mukaan toimenpidelupa tarvitaan muuhun kuin rakennuslupaa vaativaan rakennuksen ulkoasua muuttavaan toimenpiteeseen. Pykälän 4 momentin mukaan 2 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden luvanvaraisuudesta säädetään tarkemmin asetuksella.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 62 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan toimenpidelupa tarvitaan muun ohella rakennuksen julkisivun muuttamiseen (julkisivutoimenpide).

Maankäyttö- ja rakennuslain 135 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueella on, että rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 138 §:n 1 momentin mukaan, siltä osin kuin on tarpeen toimenpiteen maankäytöllisten ja ympäristöllisten vaikutusten arvioimiseksi, toimenpidelupaa ratkaistaessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä rakennusluvan edellytyksistä 72, 135, 136 ja 137 §:ssä sekä rakennuskielloista säädetään.

#### *Asemakaavamääräyksiä koskeva säännös*

Maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n 2 momentin mukaan, jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, asemakaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (suojelumääräykset).

#### *Rakennustaiteen ja kaupunkikuvan vaalimista koskeva säännös*

Maankäyttö- ja rakennuslain 118 §:n mukaan rakentamisessa, rakennuksen korjaus- ja muutostyössä ja muita toimenpiteitä suoritettaessa samoin kuin rakennuksen tai sen osan purkamisessa on huolehdittava siitä, ettei historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kaupunkikuvaa turmella.

#### *1.2 Asemakaavan suojelumääräys*

Alueella on voimassa asemakaava, jonka viimeisin muutos on hyväksytty 17.6.2002. Asemakaavassa kysymyksessä oleva tontti on osoitettu liikerakennusten korttelialueeksi (KL). Tontille on osoitettu rakennustaiteellisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten rakennusala (sr-4). Suojelumääräyksen mukaan tällä rakennusallalla olevaa rakennusta tai sen osaa ei saa purkaa, eikä siinä saa suorittaa sellaisia lisärakentamis- tai muutostöitä, jotka tarvelevät julkisivujen tai vesikaton rakennustaiteellista tai kulttuurihistoriallista arvoa tai tyyliä. Mikäli rakennuksessa on aiemmin suoritettu tällaisia tarveleviä toimenpiteitä, on rakennus muutostöiden yhteydessä pyrittävä saattamaan ennalleen.

Edellä mainittu suojelumääräys on ollut kysymyksessä olevalla tontilla nykymuodossaan voimassa jo vuonna 1996 hyväksytyssä asemakaavan muutoksessa. Suojelumääräyksen sisältö on perustunut vuonna 1984 laadittuun Turun keskustan rakennussuojelun vaihekaavaluonnokseen, jossa on listattu rakennus- ja miljösuojauskohteet ja annettu suositukset kaavamääräyksiksi.

#### *1.3 Rakennushanke*

Rakennushankkeessa on kysymys vuosina 1904 - 1905 rakennetun, arkkitehti F. Strandellin suunnitteleman jugendtyylisen asuin- ja liikerakennuksen 2. - 4. kerroksen sekä ullakkokerroksen ikkunoiden uusimisesta. Rakennus sijaitsee Turun keskustassa Aurakadun ja Yliopistonkadun kulmauksessa torialueen vieressä.

Muutossuunnitelman mukaan nykyiset puurakenteiset ikkunat korvataan puu-alumiini-rakenteisilla ikkunoilla siten, että ikkunoiden ulkopuite ja karmin ulkopinta ovat ruskeaksi maalattua alumiinia ja ikkunoiden sisäpuolen materiaali valkoiseksi maalattua puuta. Ikkunoiden heloitus on nykypäivän tekniikan mukainen. Ikkunat pyritään saattamaan ulkoapäin puitejaoltaan alkuperäisten ikkunoiden näköisiksi.

Asiassa saadun selvityksen mukaan rakennuksen Yliopistonkadun puoleisen julkisivun 1. kerroksen liikehuoneistojen ikkunat ja 2. - 4. kerroksen puuikkunat on uusittu 1970-luvulla. Osassa ikkunoista pikkuruutujako on toteutettu alkuperäisestä poikkeavasti irtonaisella peiterimoituksella. Lisäksi 4. kerroksen yhden huoneiston ikkunat on 2000-luvulla uusittu puu-alumiini-rakenteella alkuperäisen ikkunapuitejaon mukaisesti. Aurakadun puoleisen julkisivun 2. - 4. kerrosten ikkunat ovat alkuperäiset. Rakennuksen ullakko on rakennettu 1980-luvulla.

#### 1.4 Oikeudellinen arviointi

Rakennus sijaitsee kaupunkikuvallisesti merkittävällä paikalla Turun keskustassa, ja se liittyy arkkitehtonisesti alueen jugendtyylisten talojen kokonaisuuteen. Asemakaavan suojelumääräys perustuu rakennuksen julkisivujen ja vesikaton rakennustaiteelliseen tai kulttuurihistorialliseen arvoon tai tyyliin. Suojelumääräys (sr-4) on saadun selvityksen mukaan korkein Turussa käytössä oleva rakennuksen suojelutaso.

Rakennusmateriaalit ja julkisivun yksityiskohdat ovat oleellinen osa suojeltavan rakennuksen arkkitehtuuria ja suojeltavaa kokonaisuutta. Suojelumääräyksessä ei ole nimenomaista mainintaa alkuperäisten rakennusmateriaalien käytöstä julkisivujen muutostöissä. Suojelumääräyksen tarkoitus huomioon ottaen alkuperäisten rakennneosien kunnostamista tai saatavilla olevien, rakennusajalle tyypillisten materiaalien käyttämistä uusien ikkunoiden valmistamisessa on pidettävä kuitenkin ensisijaisena muutostyön toteuttamistapana. Se, että muutostyö tulisi näin suoritettuna kalliimmaksi, ei ole hyväksyttävä peruste hakemuksen mukaiselle toteuttamistavalle.

Rakennukseen suunniteltujen ikkunoiden alumiinirakenteinen ulkopuite ja karmin ulkoreuna eroaisivat rakenteeltaan ja materiaalinsa vuoksi myös ulkonäöltään alkuperäisistä ikkunoista, jotka ovat olennainen osa rakennuksen julkisivua. Katselmuksessa tehtyjen havaintojen mukaan suunnitellut ikkunat muuttaisivat rakennuksen julkisivun ilmettä ja suojelumääräyksessä tarkoitettu tavoin tarvelisivät julkisivun rakennustaiteellista ja kulttuurihistoriallista arvoa ja tyyliä. Hanke on siten asemakaavan suojelumääräyksen vastainen.

Rakennuslautakunnan aikaisemmillä suojeltuja rakennuksia koskevilla ratkaisuilla ei ole välitöntä oikeudellista merkitystä nyt kyseessä olevan asian arvioinnissa.

Näin ollen ja kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset sekä asiassa kirjallisesti ja katselmuksessa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

### 3.3.4. Lisärakentaminen

Ratkaisussa **KHO 1277/2016** (annettu 13.4.2016), joka on julkaistu KHO:n kotisivulla kohdassa päätöksiä ”Muu päätös” oli kysymys rakennusluvan myöntämisestä kerrosalaltaan seitsemän ja puolen neliömetrin suuruisen kylmäkuistin rakentamiseksi Kotkan kaupungin Kotkansaaren kaupunginosassa korttelissa 46 tontilla 3 sijaitsevan paritalon päätyyn. Kaupungin ympäristölautakunta hylännyt rakennustarkastajan päätöksestä tehdyt oikaisuvaatimukset, koska asemakaavan sijaintimääräys oikeuttaa rakentamaan rakennusluvassa hyväksyttyyn paikkaan.

**Itä-Suomen hallinto-oikeus** oli valituksenalaisella päätöksellään AA:n ja BA:n, Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä Kotkan ympäristöseura ry:n valituksista kumonnut Kotkan ympäristölautakunnan päätöksen ja hylännyt rakennuslupahakemuksen perustellen päätöstään seuraavasti:

Maankäyttö- ja rakennuslain 135 §:n 1 momentin mukaan rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueella on, että rakennushanke on voimassa olevan kaavan mukainen.

#### *Wasiljeffin talo*

Valitukset koskevat rakennusmestari P.O. Nymanin suunnittelemaa kaupunkitaloa, joka valmistui Pavel Wasiljeffin asunnoksi vuonna 1886. Kymenlaakson museon lausunnon mukaan rakennus on säilynyt autenttisena. Vuonna 1894 talon päätyyn sijoitettiin niin ikään Nymanin suunnittelema kuisti. Historiallisesti aitona talo edustaa arvokasta rakennuskantaa puukaupunkiajalta. Taloa ympäröivillä alueilla sijaitsee myös muita 1800-luvun loppuun



sijoittuvia rakennuksia, jotka muodostavat merkittävää kulttuuriympäristöä ortodoksista kirkkoa ja Isopuistoa rajaavilla alueilla. Ortodoksinen kirkko ja Isopuisto (Kirkkopuisto) ovat osa valtakunnallisesti merkittävää rakennettua kulttuuriympäristöä. Tähän ympäristöön niveltyvät puukaupunkirakennukset ovat erityisen merkittäviä Kotkan kaupunkikuvan ja historian kannalta.

Wasiljeffin talon omistaa Asunto Oy Ruotsinsalmi. Wasiljeffin talossa on kaksi huoneistoa, joista toisen (B 1) omistaa C ja toisen (B 2) omistavat BA ja AA. Valituksen kohteena oleva kuisti on tarkoitus rakentaa C:n asunnon yhteyteen.

#### *Asemakaavan sisältö*

Voimassa olevassa asemakaavassa valituksen kohteena oleva rakennus sijaitsee korttelialueella, joka on osoitettu kaavassa AKR/s-merkinnällä. AKR/s-merkintää koskevan kaavamääräyksen mukaan kyseessä on ympäristön kannalta rakennustaiteellisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokas alue, jolla ympäristön pääosa säilytetään. Kaikessa lisärakentamisessa on erityistä huomiota kiinnitettävä uuden sopeuttamiseen vanhaan ympäristöön niin, että alueen ympäristöarvo säilyy. Rakennusluvan myöntävän viranomaisen tulee ottaa tämä erityisesti huomioon ja tarpeen vaatiessa käyttää rakennustaiteen asiantuntijaa apuna asiaa ratkaistaessa. Asemakaavan yleismääräyksissä AKR/s-korttelin osalta on lausuttu, että rakennuksiin saa rakentaa ulokkeita ja kuisteja sallitun kerrosalan lisäksi 8 prosenttia.

Itse Wasiljeffin taloa koskee asemakaavassa myös sr-kaavamääräys. Sen mukaan kyseessä on suojeltava rakennus. Rakennusta ei saa purkaa eikä siinä saa suorittaa sellaisia muutos- tai lisärakennustöitä, jotka turmelevat julkisivujen tai vesikaton rakennustaiteellista tai historiallista arvoa tai tyyliä.

Wasiljeffin talo toisessa päädyssä olevine kuisteineen on rajattu asemakaavassa sr-merkinnällä suojelluksi rakennukseksi julkisivulinjojen mukaisesti. Talon toiseen pätyyn on välittömästi sr-alueen rakennusrajaan muodostettu pienempi rakennusala ja sille rakennusoikeutta 30 kerrosneliometriä. Tälle pienemmälle rakennusosalalle ei ole osoitettu esimerkiksi käyttötarkoitusta. Tällä pienellä rakennusosalalla on aiemmin sijainnut pieni erillinen pesutupa, joka on purettu.

#### *Oikeudellinen arviointi poikkeamisen tarpeesta*

Asemakaavakartta ei suoraan kiellä kuistin rakentamista silloin, kun kuisti sijoittuisi varsinaisen rakennusalan ulkopuolella olevalle pienelle rakennusosalalle. Kuitenkin sr-ase-  
ma-  
kaavamääräyksen mukaan rakennuksessa ei saa suorittaa sellaisia muutos- tai lisärakennustöitä, jotka turmelevat julkisivujen tai vesikaton rakennustaiteellista tai historiallista arvoa tai tyyliä. Kuistin rakentaminen merkitsee myös, että talon päätyseinään puhkaistaan ikkunan kohdalta kulkuyhteys kuistille. Kymenlaakson museon lausunnon mukaan tämä olisi ristiriidassa rakennuksen suojeluarvojen ja kaavamääräyksen kanssa. Kuistista tulisi lisäksi historiallista todellisuutta hämärtävä tekijä, joka antaisi virheellisen viestin ympäristöstä ja kaupunkikuvan kerroksellisuudesta. Samalla se vaarantaisi kaavassa suojellun rakennuksen rakennustaiteellisten arvojen säilymistä ja jäljennöksenä se uhkaisi talon toisessa päädyssä olevan kuistin arvoa ja arvokkuutta.

Koska kuistin rakentaminen edellä kerrotuin tavoin on asemakaavan suojelumääräyksen vastainen, rakentaminen edellyttää ELY-keskuksen myöntämää poikkeamista rakennuksen suojelua koskevasta asemakaavamääräyksestä ennen rakennusluvan myöntämistä.

### *Johtopäätös*

Koska kuistin rakentaminen edellä sanotulla tavalla vaatii poikkeamista rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä ennen kuin hankkeelle on mahdollista myöntää rakennuslupa, rakennuslupahakemusta ei olisi tullut hyväksyä. Hallinto-oikeus kumoaa ympäristölautakunnan päätöksen ja hylkää rakennuslupahakemuksen.

### **Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

1) *Kotkan ympäristölautakunta* on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja ympäristölautakunnan päätös saatetaan voimaan.

Vaatimustensa tueksi ympäristölautakunta on viitannut asiassa tekemiinsä päätöksiin ja esittänyt muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeuden päätöksen oikeudellisessa arvioinnissa ei ole riittävästi otettu huomioon sitä tosiasiaa, että asemakaava oikeuttaa rakentamaan kiinni suojeltuun rakennukseen. Asemakaavassa on osoitettu 30 k-m<sup>2</sup> rakennusoikeutta juuri siihen paikkaan, mihin kuistin (7,6 k-m<sup>2</sup>) laajennus on tarkoitus rakentaa. Rakennusvalvonnan, julkisivutoimikunnan ja kaavoituspäällikön ohjauksen tuloksena suunnitelma on laadittu siten, että se täyttää asemakaavan edellyttämät suojelutavoitteet ja sopii ympäristöön.

Asemakaavan tekstiosa kieltää sellaisten muutos- ja lisärakentamistöiden tekemisen, jotka turmelisivat julkisivujen tai vesikaton rakennustaiteellista arvoa tai tyyliä, mutta ei suinkaan kiellä lisärakentamista kokonaan. Lisäksi asemakaava jopa kannustaa ulokkeiden ja kuistien rakentamiseen.

Suunnitelmissa ja rakennuslupapäätöksessä on hyvin huomioitu edellä mainitut arvot ja tyyli. Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen poikkeamislupa ei ole siten tarpeen.

2) *Asunto Oy Ruotsinsalmi* on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja ympäristölautakunnan päätös saatetaan voimaan.

Vaatimustensa tueksi yhtiö on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Kuistin rakentaminen voidaan tehdä rakennusluvalla. Huolellisesta suunnittelusta johtuen kuisti ei turmele julkisivun rakennustaiteellista tai historiallista tyyliä tai arvoa eikä hanke siten edellytä poikkeamista asemakaavasta. Myös tontin muihin asuntoihin on voinut tehdä kuistin.

Hallinto-oikeudella ei ole ollut rakennusluvan kohteesta ja sen lähialueesta oikeaa käsitystä rakennusten alkuperäisyyden ja historiallisen aitouden suhteen. Hallinto-oikeus on päätöksessään todennut, että rakennuslupa kuistin rakentamista varten on koskenut niin sanottua Wasiljeffin taloa. Tämä käsitys on ollut virheellinen, sillä alkuperäinen Wasiljeffin talo on palanut ja sen tilalle on rakennettu vuonna 1981 uusi asuinrakennus. Wasiljeffin talo on Asunto Oy Ruotsinsalmen tontilla A-talo ja rakennusluvan kohteena oleva talo on B-talo.

B-talo ei ole säilynyt autenttisena tai historiallisesti aitona. Rakennukseen on tehty lukuisia muutostöitä ajan saatossa ja vuoden 1981 asemakaavan jälkeen B-talon kuisti on rakennettu käytännössä uudelleen ja seuraavana vuonna tehty muutoksia muun muassa sisäänkäynnin sijaintiin.

Suurimmassa osassa lähialueen rakennuksia on tehty, kuten rakennusluvan kohteeksakin, muutos- ja lisärakennustöitä ajan mittaan. Yhtiön tontilla olevat muut rakennukset, A-talo ja autokatos- /varastorakennus, ovat vuodelta 1981 ja A-talon kuisti vuodelta 2010. Tontilla ollut pesularakennus on purettu.

Rakennushanketta koskevat sekä korttelitason (AKR/s) että rakennusta itseään (sr) koskevat suojelumääräykset. Korttelitason suojelumääräyksissä ei lisärakentamista kiellä, vaan rakentamisessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että uusi sopeutuu vanhaan.

Rakennusta itseään koskevissa asemakaavamääräyksissä todetaan, että rakennuksessa ei saa suorittaa sellaisia muutos- ja lisärakennustöitä, jotka turmelevat julkisivujen tai vesikaton rakennustaiteellista tai historiallista arvoa tai tyyliä. Määräys ei kiellä muutos- tai lisärakentamista. Se kieltää vain sellaisen muutos- ja lisärakentamisen, joka turmelee julkisivun arvoa tai tyyliä.

1800-luvun lopun hirsirakentamisen luonteeseen on kuulunut niiden muunneltavuus ja lisäosien rakentaminen. Rakennus ei ole ollut alkuperäisessä asussaan suojelukaavan laatimisen aikaan eikä asiaa voida arvioida yksinomaan tuon ajankohdan perusteella. Arviointi tulee tehdä ottaen huomioon rakennuksen ja lähialueen aikaisemmat muutostyöt ja rakennuksen edustaman rakennuskannan luonteenpiirteet.

Kuistin suunnittelu on tehty yhteistyössä Kotkan rakennusvalvonnan, julkisivulautakunnan sekä kaavoituspäällikön kanssa ja he ovat pitäneet kuistin rakentamista kaavan hengen mukaisena. Kaavoittaja on asiantuntija kaavamääräysten tulkinnessa.

*Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus* on lausunnossaan vaatinut valitusten hylkäämistä. Hankkeen toteutus on edellyttänyt Museoviraston arviota hankkeen vaikutuksista rakennussuojeluarvojen säilymiseen. Kymenlaakson museo antoi 11.1.2013 hanketta koskevan lausunnon. Kymenlaakson museon asiantuntijalausunnan painoarvo on merkittävä arvioitaessa hankkeen rakennettuun kulttuuriympäristöön liittyviä vaikutuksia. Lausunnon perusteella voidaan päätellä, että hanke on kaavan vastainen ja haettu rakentaminen edellyttää poikkeamista rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä. Asemakaavan rakennussuojelukysymyksien perusteisiin liittyvät mahdolliset epäselvyydet tai hankkeen lähiympäristössä tapahtuneet muutokset eivät ole niin merkittäviä, että niillä olisi vaikutus asemakaavamääräysten vaikuttavuuteen tai että ne kumoaisivat Kymenlaakson museon arvion hankkeen vaikutuksista rakennetun kulttuuriympäristön säilymiseen.

*Kotkan ympäristöseura ry* on antanut selityksen.

*AA ja BA* ovat antaneet selityksen.

*Kotkan ympäristölautakunta* on antanut vastaselityksen.

*Asunto Oy Ruotsinsalmi* on antanut vastaselityksen.

### **Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu**

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Valitukset hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

#### *Perustelut*

Maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n 1 momentin mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa (*rakentamisrajoitus*).

Maankäyttö- ja rakennuslain 135 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueella on, että rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen.

Rakennushankkeessa on kyse uuden kuistin lisäämisestä vuonna 1886 valmistuneeseen asuinrakennukseen. Asiassa on ratkaistavana, edellyttääkö rakennusluvan myöntäminen kyseiselle hankkeelle poikkeamista asemakaavasta.

Voimassa olevassa asemakaavassa rakennusta koskee muun muassa sr-kaavamääräys. Sen mukaan kyseessä on suojeltava rakennus. Rakennusta ei saa purkaa eikä siinä saa suorittaa sellaisia muutos- tai lisärakennustöitä, jotka turmelevat julkisivujen tai vesikaton rakennustaiteellista tai historiallista arvoa tai tyyliä.

Kuistin rakentaminen osaksi suojelumääräyksen tarkoittamaa rakennusta muuttaisi merkittävästi rakennuksen päätyjulkisivua. Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten hallinto-oikeuskin, ettei lupaa hakemuksen mukaisen kuistin rakentamiseen voida myöntää ilman,

että suojelumääräyksestä poiketaan. Lähiympäristön rakennushankkeilla ei ole olennaista merkitystä rakennuskohtaisen suojelumääräyksen tulkinnassa.

Kun muuten otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja perusteluissa mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, ei hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ole perusteita.

### 3.4. Poikkeaminen ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- ja muita vaikutuksia

Aiemmin tämä kohta oli MRL:n 172 §:ssä omana momenttinaan, mutta nyt se on siirretty poikkeamisen edellytyksiä koskevaan 4-kohtaiseen luetteloon. Tämä ei merkitse säännöksen sisällön muuttumista. MRL:n sääntämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan kysymys on ehdottomasta poikkeuksen myöntämisen esteestä.

Merkittävällä rakentamisella tarkoitetaan ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista kuten kerrostalon rakentamista kaavan mukaiselle omakotitaloalueelle tai suursikalan rakentamista ranta-asemakaavan RA-korttelialueelle.

Merkittävät haitalliset ympäristö- ja muut vaikutukset voivat hallituksen esityksen perustelujen mukaan liittyä poikkeamisesta muutoin aiheutuviin moninaisiin vaikutuksiin, *kaikkinensa kysymys on rakentamisesta, joka vaikutustensa puolesta edellyttää kaavallista suunnittelua*. Näistä hallituksen esityksessä on esimerkkinä mainittu vähittäiskaupan suuryksikön rakentaminen.

MRL 171.3 §:n mukaan vaikutuksiltaan merkittävänä rakentamisena ei pidetä tuulivoimalan rakentamista asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle jo rakennetulle alueelle.

### 3.5. Poikkeamismahdollisuuden ulkopuolelle jätetyt tilanteet

MRL 171.4 §:n mukaan poikkeusta ei voida myöntää maisematyölupaa koskevista säännöksistä eikä 137 §:ssä säädettyistä rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella.

### 3.6. MRL 171.1 §:ssä tarkoitettu erityinen syy

Poikkeamisluvan myöntäminen on mahdollista, jos edellä todetut poikkeamisen edellytykset täyttyvät ja jos poikkeamiseen lisäksi on lain 171.1 §:ssä tarkoitettu erityinen syy.

Lähtökohtaisesti *hakijan asiana* on tuoda esille se, mitä asiassa on pidettävä erityisenä syynä. Kunnissa yleisesti käytössä olevissa poikkeamislupahakemuskavakkeissa onkin hakijan täytettäväksi tarkoitettu kohta, jossa tulee tehdä selkoa erityisistä syistä ja hankkeen vaikutuksista. Ymmärrettävästi hakijoilla ei useinkaan ole selkeää käsitystä siitä, mitä erityisellä syyllä MRL:ssä tarkoitetaan. Usein hakijat vetoavat esimerkiksi perhe- tai perinnönjakoon liittyviin syihin, yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, haluun palata synnyinseudulle viettämään eläkepäiviä, taloudelliseen tilanteeseensa jne. Tällaiset *puhtaasti henkilöön liittyvät seikat eivät kuitenkaan ole lain tarkoittamia erityisiä syitä, koska niille ei voida antaa merkitystä myöskään kaavoituksen yhteydessä*.

HL 8 §:n mukaan viranomaisella on neuvontavelvollisuus ja 31 §:n mukaan asian selvittämisvelvollisuus, joten käytännössä asian valmistelija joutuu usein viran puolesta selvittämään, onko asiassa olemassa erityinen syy. Asiakasta neuvottaessa apua voidaan antaa yleisellä tasolla; hyvin yksityiskohtainen asiaan paneutuminen hakijan puolesta voi saattaa viranhaltijan asiamiehen asemaan ja aiheuttaa esteellisyyden.

Laissa ei ole säännöksiä siitä missä järjestyksessä poikkeamisen edellytykset ja erityinen syy on selvitettävä. Lopputuloksen kannalta käsittelyjärjestyksellä ei ainakaan yleensä ole merkitystä koska, jos luvan

myöntäminen estyy kumman tahansa perusteella, asian enempi selvittäminen ei ole tarpeen. Esimerkkinä tästä voidaan mainita vuosikirjaratkaisu **KHO 2002:32**:

Hakemuksen katsottiin tuottavan haittaa kaavoitukselle, koska lahden rannalla oli lukuisia rakentamattomia tiloja eikä ollut varmuutta mahdollisuuksista osoittaa näille tiloille yhtä tehokas rakennusoikeus MRL 72 §:ssä tarkoitetussa kaavassakaan. Kun MRL 172 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyjä oikeudellisia edellytyksiä poikkeamiseen ei ollut, poikkeusta ei voitu myöntää. Näin ollen MRL 171 §:n 1 momentissa säädetystä erityisestä syystä, MRL 172 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetusta luonnonsuojelun tavoitteiden vaikeutumisesta taikka luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin Natura-arviointivelvollisuudesta ei ollut tarpeen enää lausua.

Monissa tapauksissa on kuitenkin tarkoituksenmukaista selvittää ensin, täyttyvätkö poikkeamisen edellytykset, ja jos vastaus on myöntävä, ottaa vasta tuon jälkeen kantaa siihen, onko asiassa olemassa erityinen syy. Tätä käsittelyjärjestystä puoltaa se, että poikkeamisen edellytysten selvittämisessä voi tulla esille seikkoja, joita voidaan edellytysarvioinnin ohella ja sen jälkeen pitää myös erityisenä syynä.

Laissa ei ole määritelty erityisiä syitä vaan käsitteen merkityssisältö on muotoutunut pitkäaikaisessa lupa- ja oikeuskäytännössä. Edellä jo todettiin, että hakijaan liittyvät erilaiset henkilökohtaiset syyt eivät ole laissa tarkoitettuja erityisiä syitä.

Lähtökohtaisesti erityisenä syynä ei voida pitää sellaista, jonka kuka tahansa voisi esittää. Poikkeamisen luonteesta johtuen periaatteessa jokainen hakemustilanne on yksilöllinen ja ainutkertainen. Tästä johtuen myös hakemuksen hyväksymistä puoltavan erityisen syyn voidaan ainakin määrättyynajaan saakka edellyttää olevan sillä tavoin ainutlaatuisen, että erityinen syy osoittaa viime kätisen perusteen poikkeuksen myöntämiseen ilman, että päätöksestä muodostaa peruste myöntää poikkeaminen esimerkiksi kaavassa osoitetun rakennusoikeuden ylittämiseen myös kaikille muille ranta-asemakaavan rakennuspaikoille.

Usein esimerkiksi ranta-asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden ylityksen kohdalla on vedottu siihen, että kaava on hyväksytty aikana, jolloin kaavojen rakennuspaikkakohtaisen rakennusoikeuden määrät olivat nykyisin hyväksyttäviä kaavoja olennaisesti alhaisempia. Tällöin on selvitettävä vähintäänkin, mikä on hakemuksen kohteena olevan kaavan ja uudenpien kaavojen kokonaismitoitus muunnettua rantaviivakilometriä kohti, edellytetäänkö nykyisissä kaavoissa aiempaa suurempaa tonttikokoa, mille etäisyyksille rantaviivasta rakentaminen on sijoitettava jne. Ainakin, jos mainittuun perusteluun nojautuva hakemus koskee kaavaa, jossa rakennuspaikat ovat esim. pinta-alaltaan keskenään yhtä suuria ja muutoinkin toisiaan vastaavia, lähtökohtana on pidettävä, että kaavan perusratkaisuja ei syrjäytetä yksittäisillä poikkeamispäätöksillä, vaan asia tulee ratkaista kokonaisuutena tarkistamalla rakennusoikeudet kaavamuutoksella

Erityisen syyn sisältö vaihtelee sen mukaan, minkä sisältöisestä poikkeamisesta on kysymys ja mistä poikkeusta haetaan. Esimerkiksi poikkeamiseen rakennussuojelua koskevasta kaavamääräyksestä yleensä liittyyneen täysin erilaisia erityisiä syitä kuin jos kysymys on poikkeamisesta vaikkapa rakennusjärjestyksen mukaisesta rakennuspaikkakohtaisesta enimmäismäärästä.

Yhteisenä nimittäjänä erityisille syille voidaan pitää sitä, että niiden on liityttävä jollain tavoin *maankäytön tavoitteisiin ja MRL:n tavoitteiden toteutumiseen*. Kaikki maankäytöllisiä tavoitteita tukevat seikat voivat ainakin lähtökohtaisesti olla erityisiä syitä.

*Kiinteistön muodostamiseen liittyvät seikat eivät ole erityisiä syitä*, koska tilan lohkomisella tai halkomisella ei perusteta rakennusoikeutta, vaan se voi perustua vain MRL:n nojalla hyväksyttyyn kaavaan ja/tai MRL:n nojalla myönnettyyn lupaan. Asiaan on otettu kantaa vuosikirjaratkaisussa **KHO 2013:60**

Asia koski kahta erillistä rakennushanketta, jotka kohdistuvat samasta emätilasta halkomalla muodostettuihin vierekkäisiin tiloihin. Alueella on voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava, jossa emätilan alueelle on osoitettu yksi rakennuspaikka. Yleiskaavassa on kaavamääräyksiä rakennusten lukumäärästä ja rakennusoikeuden määrästä. Halkominen on toimitettu yleiskaavan lainvoimaiseksi tulon jälkeen.

Asiassa oli arvioitava, miten yleiskaavan rakentamisrajoitukset on otettava huomioon rakennushankkeita koskevassa rakennuslupaharkinnassa ja mahdollisessa poikkeamisharkinnassa. Kysymys on tällöin muun ohella siitä, voivatko halottujen tilojen nykyiset omistajat erikseen ja toisistaan riippumatta määrätä siitä yleiskaavan mukaisesta rakennusoikeudesta, joka aikaisemmin kuului emätilan yhteisomistajille yhteisesti.

#### **1.4 Oikeudellinen arviointi**

##### *Halkomisen merkitys rakennuslupaharkinnassa*

Kiinteistönmuodostamislakia on 34 ja 53 §:n osalta muutettu 1.10.2011 voimaan tulleella lailla (914/2011). Lain muutosta koskevasta hallituksen esityksestä (HE 265/2009 vp) ilmenee, että ehdotukseen sisältyvistä muutoksista kiinteistötietojärjestelmän luotettavuuden kannalta merkittäviä ovat lohkomis- ja halkomistoimituksia koskevien osittamisrajoitusten tarkistaminen.

Hallituksen esityksessä (HE 265/2009 vp) todetaan, että osittamisrajoituksilla tarkoitetaan niitä kiinteistönmuodostamislain osittamistoimituksia eli lohkomis- ja halkomistoimitusta koskevia säännöksiä, joilla rajoitetaan mahdollisuuksia muodostaa lohkomalla tai halkomalla uusia kiinteistöjä. Kun kiinteistöstä myydään rakennuspaikaksi tarkoitettu määrä-ala, voidaan se kiinteistönmuodostamislain nojalla muodostaa kiinteistöksi vain, jos se täyttää edellä mainituissa pykälissä säädetty, pääsääntöisesti maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin perustuvat rakennuspaikkaa koskevat vaatimukset. Toimituksessa tapahtunut kiinteistön muodostaminen ei kuitenkaan takaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten rakentamisen edellytysten täyttymistä, vaan se tutkitaan erikseen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa menettelyssä. Hallituksen esityksessä todetaan edelleen, että kiinteistönmuodostamislain ja kiinteistötoimitusten ensisijaisena tehtävänä on yksilöidä maanomistajan omistukseen kuuluva alue siten, että se voidaan rekisteröidä kiinteistönä kiinteistörekisteriin, ja näin ylläpitää luotettavaa ja ajantasaista kiinteistörekisteriä.

Maa- ja metsätalousvaliokunta on edellä mainitusta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (MmVM 28/2010 vp) todennut muun ohella seuraavaa: "Kiinteistönmuodostamislain 33 § käsittelee osittamisrajoituksia asemakaava-alueen ulkopuolella. Näillä alueilla kiinteistönmuodostamistoimituksella ja määräalan merkitsemisellä kiinteistörekisteriin ei ole merkitystä rakennusluvan myöntämismenettelyssä. Rakennuspaikka voi muodostua kiinteistöjaotuksesta riippumatta kiinteistöstä tai sen osasta, useasta määräalasta tai niiden osista jne. Rakennusluvan myöntäminen on täysin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen viranomaisen eli kunnan päätettävissä kiinteistöjaotuksesta riippumatta. Näin ollen kun rakennusluvan myöntäminen ei ole sidoksissa kiinteistöjaotukseen ja kun kiinteistönmuodostaminen ei luo rakennusoikeutta, kiinteistönmuodostaminen ja yhdyskuntarakenteen muotoutuminen ovat toisistaan riippumattomia. Osittamisrajoituksilla ei siis voida rajoittaa määräalojen omistusoikeuksien siirtoja, vaan vasta rakentaminen luo yhdyskuntarakenteen."

Rakennuslupaharkinnasta ja poikkeamisharkinnasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Kiinteistötoimituksen ensisijaisena tehtävänä on puolestaan yksilöidä maanomistajan omistukseen kuuluva alue. Myös edellä selostetuista kiinteistönmuodostamislakia koskevista lain esitöistä ilmenee, että rakentamisen edellytyksiä ei ratkaista lopullisesti kiinteistötoimitusten yhteydessä, vaan ne tutkitaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa menettelyssä.



Edellä lausuttu huomioon ottaen sillä seikalla, että korkein oikeus on halkomisen edellytyksiä koskevassa päätöksessään KKO 2006:103 lausunut, että tilalle Björkudden RN:o 1:168 on ennen yleiskaavamääräyksen voimaantuloa laillisessa järjestyksessä muodostunut kaksi rakennuspaikkaa, ei ole nyt kysymyksessä olevia AS:n ja AK:n ja BK:n rakennushankkeita koskevassa lupaharkinnassa ratkaisevaa oikeudellista merkitystä.

*Rauennut poikkeamis- tai rakennuslupa* ei myöskään ole erityinen syy, koska MRL:n mukaiset luvat ratkaistaan kulloinkin voimassa olevien tosiasioiden ja säännösten sekä määräysten nojalla, jolloin olosuhteet ja/tai lainsäädäntö ovat voineet muuttua aiemman luvan myöntämisen jälkeen. Naapureiden tai muiden kuultavien hakemuksen hyväksymistä puoltavat kannanotot eivät ole erityinen syy. Myöskään vianomaisen hankkeen hyväksymistä puoltavaan perustelemattomaan lausuntoon ei voida tukeutua erityisenä syynä.

*Kaavoista poikkeamisen kohdalla erityisenä syynä* voi tulla kysymykseen esimerkiksi seuraavia perusteita: Hanke toteuttaa tai edistää aluetta koskevan kaavan päämääriä ja tavoitteita. Kaavan hyväksymisen jälkeen tapahtunut olosuhteiden muutos (esim. suojeltu rakennus on merkittävästi osin tuhoutunut). Kielto, rajoitus tai muu määräys on hyvin yleisluonteinen tai vanhentunut. Hankkeen kohteeseen tai laatuun liittyvät erityiset ominaisuudet.

*Rantarakentamisessa* esimerkiksi rakennusjärjestyksen tai kaavan mukaisen enimmäisrakentamisen määrän/rakennusoikeuden ylityksen kohdalla erityisenä syynä voi tulla kysymykseen mm. rakennuspaikan pinta-ala, rakentamisen etäisyys rantaviivasta ja kaavan alhainen mitoitus etenkin, jos vapaan rantaviivan osuus kaava-alueella on suhteellisen suuri ja jos kaavassa on mukana vain muutama rakennuspaikka.

Ranta-alueilla merkitystä voidaan antaa myös sille, että kysymys on korvaavasta rakentamisesta tai olemassa olevan asuin- tai talousrakennuksen laajentamisesta, jolloin ei muodostu uutta rakennuspaikkaa. Kokonaan *uuden rakennuspaikan* muodostumisen kohdalla sen jälkeen kun poikkeamisen edellytykset ensin täyttyvät erityisesti emätilatarkastelun kannalta, erityisenä syynä poikkeuksen myöntämiselle voi pitää esimerkiksi sitä, että rakennuspaikka sijoittuu jo rakennettujen rakennuspaikkojen väliin alueelle, jota käytännössä ei enää ole voinut hyödyntää vapaa-alueena jokamiehen oikeuksin.

*Ranta-alueille sijoittuvan pysyvän asumisen yhteydessä* on joskus vedottu erityisenä syynä siihen, että ympärivuotinen asuminen lisäisi lähialueen lomarakennusten turvallisuutta ja ehkäisisi ilkeävaltaa erityisesti talviaikana. Vaikka mainitulle näkökohta voi pitääkin paikkansa, se ei kuitenkaan ole sellainen maankäyttöllinen perustelu, jota MRL 171.1 §:ssä erityisellä syyllä tarkoitetaan. Sen sijaan merkitystä erityisenä syynä voi olla annettavissa lähialueen asuinrakennusten käyttötarkoituksille (pysyvän- ja loma-asumisen rakennuspaikkojen määrä), alueen yhdyskuntatekniselle huollolle (esim. vesi- ja viemäriverkosto, sähkö), sille, että rakennuspaikan pinta-ala on riittävä pysyvän asumisen edellyttämien toimintojen järjestämiseksi, asuinrakennuksen sijoittumiselle lomarakennuksia kauemmaksi rannasta, etäisyydelle julkisten kulkuneuvojen reitteihin ja etäisyydelle palveluihin. Sitä, mitä seikkoja pysyvän asumisen sijoittumisessa ranta-alueelle on otettava huomioon, on eritelty vuosikirjaratkaisussa **KHO 2004:57**. Tässä tapauksissa katsottiin, että poikkeamisen edellytykset eivät täyttyneet, jolloin KHO:n ei ollut tarpeen arvioida sitä, olisiko tilanteessa ollut esitettävissä erityinen syy.

Pysyvästä asutuksesta aiheutuu loma-asutusta laajempi tarve muun ohella jätevesihuollon sekä maankäytön suunnitelmalliseen järjestämiseen. Alueella ei ole yleiskaavan laatimisen yhteydessä ollut tehty pysyvän asutuksen vaatimaa kaavatarkastelua eikä sinne ollut osoitettu uusia pysyvän asutuksen rakennuspaikkoja. Rakennuspaikka sijaitisi etäällä kyläkeskuksesta ja palveluista.

Maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus edellyttäisi pysyvän asutuksen sallimista myös alueen muille vastaaville maanomistajille, mikä johtaisi suunnittelemattomaan pysyvän asutuksen lisäämiseen alueella. Näistä syistä hakemukseen suostuminen olisi aiheuttanut maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla haittaa kaavan toteuttamiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.

Rakennuksen suojelua koskevan poikkeamisen osalta esimerkkinä erityisestä syystä sen jälkeen, kun poikkeamisen edellytysten on katsottu täyttyneen, voidaan mainita vuosikirjaratkaisussa **KHO 2015:144** esitetty. Rakennushankkeessa oli kysymys kuuden kattoikkunan tekemisestä kerrostalon julkisivun puolelle. Kaupungin rakennusvalvontaviranomainen, jolla oli toimivalta asiassa, oli myöntänyt hanketta varten poikkeuksen asemakaavan suojelumääräyksestä, jossa oli muun ohella kielletty vesikaton rakennustaiteellisen tai kulttuurihistoriallisen arvon tai tyylin tarveleminen. KHO totesi erityisestä syystä:

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan päätöksessä on maankäyttö- rakennuslain 171 §:n 1 momentissa tarkoitettuna erityisenä syynä hakemukseen suostumiselle mainittu asuinolojen parantaminen. Asiakirjoista ilmenee, etteivät asunnot täyttäisi ilman kattoikkunoita valoisuudeltaan maankäyttö- ja rakennusasetuksessa ja Suomen rakentamismääräyskokoelmassa asuinhuoneelle asetettuja vaatimuksia. Poikkeaminen on siten edellytyksenä suunniteltujen asuntojen ottamiselle asuinkäyttöön. Kun otetaan huomioon rakennushankkeella tavoiteltava kaupunkirakenteen tiivistäminen, joka asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan on kaupungin tavoitteiden mukaista, ja asiassa eri vaiheissa esitetyt vaatimukset, ei erityisen syyn olemassaoloa ole aihetta arvioida toisin kuin Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunta

## 4. Ranta-alueen suunnittelutarve (mrl 72 § 1 ja 2 mom.) ja siitä poikkeaminen

Rakennettaessa vesistön läheisyyteen poikkeamisen tarve voi johtua eri syistä. Kaavoitetulla alueella, jolla on voimassa asemakaava tai MRL 72.1 §:ssä tarkoitettu oikeusvaikutteinen yleiskaava, poikkeamisen tarve voi aiheutua kaavamääräysten vastaisesta rakentamisesta. Poikkeamisen tarve voi johtua myös rakentamisesta vastoin rakennusjärjestyksen määräyksiä. Kolmanneksi ***poikkeamisen tarve voi aiheutua MRL 72.1 ja 2 §:ssä säädetystä rannan suunnittelutarpeesta eli siitä, että pykälän 1 momentin mukaan meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.***

Tilanteesta riippuen hankkeen toteuttamiseen voidaan tarvita poikkeamislupa yhtä useammastakin rakentamisrajoituksesta. Rakennettaessa oikeusvaikutteisen rantayleiskaavan M-alueelle tarvitaan poikkeaminen rantasuunnittelun tarpeesta (MRL 72.1 tai 2 §), poikkeaminen MRL 43.2 §:stä ja mahdollisesti poikkeaminen rakennusjärjestyksen sellaisesta määräyksestä, josta kaavassa ei ole määrätty (esim. rakennuksen vähimmäisetäisyys rantaviivasta). Nykyisin toimivalta poikkeuksen myöntämiseen kaikilta osin kuuluu kunnalle.

Ranta-alueet muodostavat ns. kuivaan maahan verrattuna siinä määrin omanlaisensa sääntelyn kohdealueen, että poikkeamisen edellytyksiä koskevassa harkinnassa on otettava huomioon alueen luonteesta johtuvia sellaisia erityisiä näkökohtia, jotka kuivan maan rakentamisessa ei tule eteen. Näille erityispiirteille ja niistä johtuville erityisvaatimuksille on MRL 73 §:n säännökset huomioon ottaen annettava merkitystä riippumatta siitä, johtuuko poikkeamisen tarve kaavan, rakennusjärjestyksen vai rannan suunnittelutarpeen vastaisesta rakentamisesta.

## 4.1. Rantasuunnittelutarpeen asiallinen ja alueellinen ulottuvuus (rakennus, vesistö, rantavyöhyke ja ranta-alue)

Suunnittelutarpeesta ranta-alueella säädetään MRL 72 §:ssä. Suunnittelutarpeen alueellinen soveltamisala määräytyy kolmen käsitteen kautta. Pykälän 1 momentissa säädetään vesistöön rajautuvasta *rantavyöhykkeestä* ja 2 momentissa *ranta-alueesta*, joka sijoittuu vesistöön nähden rantavyöhykkeen taustamaastoon. Asiallisessa katsannossa MRL 72 §:n otsikossa tarkoitettu suunnittelutarve ranta-alueella koskee *rakennuksen* rakentamista rantavyöhykkeelle tai -alueelle.

### 4.1.1. Vesistö

Rannan suunnittelutarve voi olla vain meren ja vesistön läheisyydessä. MRL 72.1 §:ssä tarkoitetun vesistön käsitteen on alun perin ymmärretty vastaavan (aiemman) vesilain tarkoittaman vesistön käsitettä, mutta kaikissa tapauksissa näin ei ole. Tämä käy ilmi vuosikirjaratkaisusta **KHO:2006:91**:

Rakennushankkeessa oli kysymys omakotitalon ja talousrakennuksen rakentamisesta rakennuspaikalle, joka rajautui vesiuomaan. Korkein hallinto-oikeus totesi, että lainsäädännössä on ollut lähtökohtana, että maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin ja vesilain 1 luvun 1 §:n 2 momentin vesistön käsitteet vastaavat toisiaan. Kysymyksessä oleva vesiuoma oli sen valuma-alueesta saatu selvitys huomioon ottaen ilmeisesti vesilain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu puro ja siten luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettu vesistö. Vesiuomalla ei kuitenkaan asiassa saadun selvityksen mukaan ollut ainakaan rakennuspaikan kohdalla sellaisia ominaisuuksia, että sitä olisi pidettävä vesistönä maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momenttia sovellettaessa. Suunniteltu rakentaminen ei näin ollen tapahtunut mainitussa lainkohdassa tarkoitetulla vesistön rantavyöhykkeellä. Ään. 4-1

Oikeuskäytännössä vesistönä on pidetty pohjavesilampena entiselle soranottoalueelle muodostettua 11,3 ha:n suuruista tekolampea, jonka välittömässä läheisyydessä oli 9,8 ja 2,8 ha:n suuruiset tekolammet. (KHO 31.12.2004 T 3526). Samoin vesistönä on pidetty 1-3 metriä leveää puroa, jonka valuma-alue oli 10,5 neliökilometriä (KHO 10.12.2002 T 3249). Sen sijaa vesistönä ei ole pidetty kaivamalla ja patoamalla muodostettavia tekolampia, joiden yhteispinta-ala oli 2,29 ha (KHO 1990 A 64).

Oikeuskäytännössä tapauskohtaisen arvioinnin kriteerinä on pidetty virtaavan vesistön kohdalla valuma-alueita, jonka laajuuden selvittämiseksi voi kääntyä ELY-keskuksen asiantuntijoiden puoleen.

### 4.1.2. Rakennus

MRL 72.1 §:ssä tarkoitetun rakennuksen käsite on määritelty MRL 113.1 §:ssä. Sen mukaan rakennuksen käsite määräytyy sen mukaan, edellyttääkö asumiseen, työnteekoon, varastointiin tai muuhun käyttöön tarkoitetun kiinteän tai paikallaan pidettäväksi tarkoitetun rakennelman, rakenteen tai laitoksen rakentaminen ominaisuuksiensa vuoksi turvallisuuteen, terveellisyyteen, maisemaan, viihtyisyyteen, ympäristönäkökohtiin taikka muihin MRL:n tavoitteisiin liittyvistä syistä viranomaisvalvontaa.

MRL 72.1 § kattaa myös esim. MRL 125.4 §:ssä tarkoitetut käyttötarkoituksen olennaiset rakennuslupaa edellyttävät muutokset, joista laissa esimerkkinä todetaan (erityisesti juuri ranta-alueella tyypillisesti kysymyksen tulevan) loma-asunnon käytön muuttamisen pysyvään asumiseen.

Lisäksi rakentamisrajoitus koskee v. 2004 muutetun MRL 138.1 §:n mukaan niitä lain 126 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja toimenpideluvanvaraisia hankkeita, joita ratkaistaessa on toimenpiteen maankäytöllisten tai ympäristöllisten vaikutusten arvioimiseksi tarpeen noudattaa rakennusluvan edellytyksistä mm. lain

72 §:ssä säädettyä. Oikeuskäytännössä oli jo aiemmin katsottu, että hankkeet, jotka ranta-alueiden ulkopuolella olisi ehkä voitu tulkita MRL 113.2 §:n mukaisiksi rakennelmiksi tai laitoksiksi, täyttivät ennestään rakentamattomalla rantaosuudella lain 113.1 §:n rakennuksen tunnusmerkistön.

**KHO 15.10.2001 T 2470:** Vanhoista sähköpylväistä kivien ja kantojen varaan rakennettu yhdeltä seinältään avoin 36 m<sup>2</sup>:n suuruinen 10 metrin etäisyydelle rantaviivasta sijoitettava grillikatos oli rakennus.

**KHO 2004:48:** Puurakenteista, kuusikulmaista pohjapinta-alaltaan noin 10 m<sup>2</sup>:n suuruista noin kolme metriä korkeaa grillikotaa, jossa oli ikkuna tai ikkunoita ja ovi ja joka oli tarkoitus sijoittaa ennestään rakentamattomalle rantavyöhykkeelle, oli sen rakenne, suunniteltu käyttötarkoitus ja ympäristöön sijoittamisen edellyttämä viranomaisohjauksen tarve huomioon ottaen pidettävä rakennuksena.

**KHO 2005:8:** Tarkoituksena oli rakentaa rantavyöhykkeellä sijaitsevaan kevytrakenteeseen vene- ja verkkovajaan sauna. Vaja ei sijainnut MRL 72.3 §:n 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla olemassa olevan asuinrakennuksen pihapiirissä. Kun otettiin huomioon, että rakennushankkeessa oli muun ohella kysymys tulisijan sijoittamisesta veden rajassa sijaitsevaan vajaan sekä samalla sen käyttötarkoituksen olennaisesta muuttamisesta, suunniteltu rakennushanke oli rinnastettavissa maankäytöllisiltä ja ympäristövaikutuksiltaan MRL (tuolloisen) 171.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettuun uuden rakennuksen rakentamiseen. Hankkeen toteuttaminen edellytti alueellisen ympäristökeskuksen myöntämää poikkeamislupaa

### 4.1.3. Rantavyöhyke

Meren ja vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeellä tarkoitetaan MRL 72.1 §:ssä rannan läheisyydessä olevaa vesistöön rajoittuvaa vyöhykettä, jonka luonnonolosuhteisiin meren tai vesistön vaikutus ulottuu, joka maisemallisesti mielletään rantaan kuuluvaksi, tai jolle kohdistuu erilaisia rantaa hyödyntäviä maankäyttötarpeita. Rantavyöhykkeen leveys vaihtelee maaston muodoista, kasvillisuudesta ja muista olosuhteista riippuen. Tältä osin merkitystä on esim. meren tai muun vesistön biologisilla vaikutuksilla sekä maaston muodoilla ja rannan kasvillisuudella. Lain perustelujen (HE 79/1996 vp, s. 53) mukaan rannan rajautuessa avoimeen pelto- ja niittymaisemaan rantavyöhyke on yleensä merkittävästi leveämpi kuin metsäisellä rannalla. Rantavyöhykkeen on lain perusteluissa yleensä katsottu ulottuvan noin 100 metrin etäisyydelle, mutta ei kuitenkaan missään pidemmälle kuin 200 metrin päähän keskivedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta. Arvioinnissa on myös otettava huomioon rantavyöhykesääntelyn ensisijainen tarkoitus, joka liittyy rannan luonnonsuojelu- ja virkistyskäyttöarvojen turvaamiseen. Rantavyöhykkeelle aiottu rakentaminen kuuluu aina rantasuunnittelun piiriin riippumatta siitä, onko vyöhykkeelle aiemmin rakennettu tai siitä, mihin tarkoitukseen sitä mahdollisesti aiemmin on rakennettu.

### 4.1.4. Ranta-alue

MRL 72.2 §:n mukaan:

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös ranta-aluetta, jolla rakentamisen ja muun käytön suunnitteleminen pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen järjestämiseksi on tarpeen alueelle odotettavissa olevan rakentamisen vuoksi.

Se, kuuluuko rantavyöhykkeen taustalle sijoittuva ranta-alue rantasuunnittelutarpeen piiriin, riippuu lain mukaan tapauskohtaisesti siis siitä, johtuuko suunnittelun tarve *pääasiassa* loma-asutuksesta, joka *tukeutuu*

rantaan ja odotettavissa olevan rakentamisen määrästä. Se, rajoittuuko rakennuspaikka vesistöön (omaraan- tainen rakennuspaikka), ei ole ratkaisevaa suunnittelutarpeen syntymisen kannalta. Suunnittelutarve voi kos- kea rakentamista myös ns. *toiseen riviin*. Rantaan tukeutumisen puolesta puhuu helposti se, että rakennus- paikalta on järjestetty kulkuyhteys rantaan ja se, että rantaan on osoitettu taustamaaston kiinteistöille oma laituripaikka ja/tai uimapaikka, jolloin rantaa on mahdollista käyttää jokamiehen oikeuksia tehokkaammin.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että ranta-alueen suunnittelutarve voi olosuhteista riippuen ulottua usei- den satojen metrien etäisyydelle rantaviivasta (ks. esim. **KHO 1992 A 80** ja **KHO 10.8.2004 T 1832**).

MRL 72.1 ja 2 §:ssä siis edellytetään, että ranta-alueiden rakentaminen on suunniteltava 1 momentissa tarkoitettulla kaavalla. **Jollei alueella ole MRL 72.1 §:ssä tarkoitettua kaavaa, rakentaminen on kielletty ja se on mahdollista vain myönnetyn poikkeamisluvan nojalla.**

## 4.2. Ranta-alueen suunnittelutarpeen ulkopuolelle jätetyt tilanteet (MRL 72.3 §)

MRL 72.3 §:ssä säädetään viidestä tilanteesta, joita pykälän 1 ja 2 momentin mukainen suunnittelutarve ei koske. Koska MRL:ssä pääsäännöksi on asetettu suunnittelutarve rantavyöhykkeellä ja -alueella, pykälän 3 momentissa säädettyjä erityissäännöksiä poikkeuksina pääsäännöstä on yleisten laintulkintaperiaatteiden mukaisesti sovellettava ja tulkittava tiukasti ja suppeasti niin, että pääsääntö ei koverru 3 momentin sovelta- misen kautta laissa tarkoitettuja tavoitteita kapeammaksi. Tämä soveltamisperiaate on toistuvasti tuotu esille asiaa koskevassa oikeuskäytännössä.

Jo tähän mennessä ensi kädessä kunnan asiana on ollut ottaa kantaa 3 momentin eri kohtien tulkintaan. Jos kunta on katsonut, että rakentamisessa on ollut kysymys esimerkiksi 3 momentin 1 kohdassa tarkoite- tusta maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellisesta rakentamisesta, hankkeen toteuttamiseen ei ole tarvittu poikkeusta pykälän 1 tai 2 momentissa säädetystä kiellosta eikä ELY-keskuksen myöntämää poik- keamislupaa. Asia on ollut ratkaistavissa ainakin rantasuunnittelun tarpeen estämättä suoraan rakennuslu- valla. Eri asia on, että hankkeen mahdollisesti on tarvittu kunnan myöntämää poikkeamislupa esim. raken- nusjärjestyksen määräyksistä.

Rakennuslupapäätöstä ei ole tarvinnut toimittaa tiedoksi ELY-keskukselle. Onkin mahdollista, että kunta- kohtaisesti on muotoutunut toisistaan eriytyneitä käytäntöjä MRL 72.3 §:n tulkinnasta. Tästä syystä toisistaan ehkä poikkeavien käytäntöjen yhtenäistämistarkoituksessa käydään seuraavassa läpi keskeisimmät näkö- kohdat 3 momentin helpotustilanteista tuomioistuinkäytännön tulkintojen pohjalta, koska säännökset näiltäkin osin ovat sen laatuaisia, että perustetta toisistaan poikkeaviin kuntakohtaisiin soveltamiskäytäntöihin ei ole.

### 4.2.1. Maa- ja metsätalouden tai kalatalouden harjoittamista varten tarpeellinen rakentaminen (MRL 72.3 § 1. kohta)

#### Maa- ja metsätalous

Tulkintaongelmia poikkeamislupa- ja oikeuskäytännössä on esiintynyt jo siitä, mitä on pidettävä maa- ja metsätalouden ja kalatalouden harjoittamisena. Viime kädessä rajanveto on ratkaistava tapauskohtaisella kokonaisharkinnalla, mutta lupa- ja oikeuskäytännöstä voidaan osoittaa eräitä reunaehtoja rajanvedolle.

Esimerkiksi *lomakylän* rakentamista *tai maatilamatkailun* harjoittamiseksi tarpeellista rakentamista ei voida pitää lainkohdassa tarkoitettuna rakentamisena vaikka rakentaminen sijoittuisikin maatilayhteyteen. Kysymys näiltä osin on muun elinkeinon kuin maa- ja metsätalouden harjoittamisesta. Samaa voitaneen to- deta esimerkiksi *hevos/ratsastustilojen* rakentamisesta (hevostallit ja ratsastusmaneesit), koska rakentami- nen ainakin tavallisimmin palvelee hevostilan tarjoamien palvelujen käyttäjien harrastustoimintaa.

Maa- ja metsätalouden harjoittamisen tulee olla ammattimaisen tai elinkeinon harjoittamisen luonteista ja tuottaa ainakin johonkin raja- saakka elanto. Sen ei kuitenkaan tarvitse olla maanomistajan yksinomainen

tulolähde. Tuotantosuunnasta riippuen jo muutaman hehtaarin suuruisen tilan on voitu katsoa täyttävän lainkohdan tunnusmerkistön. Tätä kuvaa esim. ratkaisu **KHO 28.1.2004 T 156**:

Kysymys oli omakotitalon rakentamisesta noin 45 metrin etäisyydelle rantaviivasta 3,03 ha suuruisella tilalla, jolla harjoitettiin mansikan viljelyä 0,5 ha:n suuruisella pinta-alalla. Mansikanviljelyä varten oli lisäksi vuokrattu peltoa kuuden kilometrin päästä. Asiakirjoissa mukana olleen Hedelmän- ja marjanviljelijöiden liitto ry:n lausunnon mukaan 3 ha:n tilalla voitiin viljellä viljelykierto ottaen tavanomaisen suurta marjapinta-alaa. KHO katsoi, että huolimatta tilan pienestä koosta kysymys oli maa- ja metsätalouden harjoittamisesta tarpeellisesta rakentamisesta.

Sen sijaan puutarhan tai kasvimaan pitäminen pelkästään omaa tavanomaista kotitarvekäyttöä varten ei merkitse lainkohdassa tarkoitettua maa- ja metsätalouden harjoittamista.

Pienten vain muutaman hehtaarin suuruisten rantaan rajoittuvien tilojen rantavyöhykkeelle tai -alueelle aiotun rakentamisen yhteydessä on usein vedottu siihen, että rakennus on tarpeen metsän hoitamiseksi. Hakemuksissa rakennusten käyttötarkoitukseksi on voitu ilmoittaa taukotupa tai huoltorakennus, joihin sisältyy saunomis- ja peseytymismahdollisuus. Vakiintuneesti on katsottu, että näissä tilanteissa metsänhoitoa ei voida rinnastaa metsätalouden harjoittamiseen, vaan kysymys on harrastuksenomaista maisemanhoidosta, puiden korjaamisesta kotitarpeiksi tms. Yleensä tällöin on katsottu, että asiallisesti rakentamisessa on kysymys tavanomaisesta sauna- tai lomarakennuksesta. (Ks. esim. **KHO 1983 A II 92**).

Oikeuskäytännössä maatalouden käsitteeseen kuuluvaksi on katsottu paitsi peltojen viljely myös perinteinen eläintalouden harjoittaminen. Esimerkiksi ratkaisussa **KHO 1982 A II 39** katsottiin, että kerrosaltaan 322 m<sup>2</sup>:n suuruinen 32 sialle tarkoitettu sikala oli maanviljelystilaan kuuluva talousrakennus, jonka sai rakentaa ilman poikkeamislupaa. Jos kysymys on teollisesta toiminnasta, rakentaminen eläintuotantoa varten ei ole maatalouteen rinnastuvaa toimintaa.

Maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tapahtuva rakentaminen kattaa *sekä talousrakennukset (varastotilat, eläinsuojat jne.) että pysyvään käyttöön tarkoitettut asuinrakennukset (mutta ei lomarakennuksia)*. Jos talousrakennus sijoittuu samaan pihapiiriin olemassa olevan asuinrakennuksen (tilan päärakennus) kanssa, poikkeamisen tarpeen voi poistaa myös MRL 72.3 §:n 4 kohta, jossa säädetään talousrakennusten rakentamisesta.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että jos maa- ja metsätalouden harjoittajalla on käytettävissään maatalon läheisyydessä asuinrakennus, lainkohdassa tarkoitettua tarvetta asuinrakennuksen rakentamiseen tilan rantavyöhykkeelle tai -alueelle ei ole ja tällöin hankkeen toteuttamiseen tarvitaan poikkeamislupa.

Lainkohtaa vastaava säännös sisällytettiin jo aiempaan rakennuslakiin vuonna 1996 luonnonsuojelulain uudistuksen yhteydessä. Säännöstä koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellinen rakentaminen voi johtua myös siitä, että maatalon *sukupolvenvaihdo*tilanteessa tilan jatkajaa varten tarvitaan oma asuinrakennus.

Tarpeen voitaneen katsoa aiheutuvan myös siitä, että toinen asuinrakennus tarvitaan tilanpidosta luopujaa varten ns. *syytinkiasuntona*. Koska MRL 72.3 §:n säännöksiä on tulkittava suppeasti, myös sukupolvenvaihdokseen liittyvän uuden asuinrakennuksen rakentaminen ilman poikkeamislupaa ei ole ollut mahdolliseksi millaisiin järjestelyihin tahansa. Suppeaa tulkintalinjaa kuvaa ratkaisu **KHO 2013:14 (ään. 4-1)**:

Maa- ja metsätaloutta harjoittaneet puoliset olivat siirtäneet sukupolvenvaihdoksena tilanpidon pojalleen. Maatilakokonaisuuteen kuului useita tiloja, yhteiseltä pinta-alaltaan noin 100 hehtaaria. Luopujat halusivat rakentaa itselleen pidättämälleen määräalalle, sittemmin itsenäiseksi tilaksi lohotulle tilalle asuinrakennuksen ja autokatoksen/varaston. Lohkotilan rakennuspaikka sijaitsi noin 35 metrin etäisyydellä järven rannasta. Maatalon tilakeskus sijaitsi noin 3–4 kilometrin etäisyydellä rakennuspaikasta ranta-alueiden ulkopuolella.

KHO totesi ratkaisunsa perusteluissa muun muassa seuraavaa:



Maatilatalouden sukupolvenvaihdoksen yhteydessä tapahtuva rakentaminen voi sinänsä lain esityötkin huomioon ottaen olla maa- ja metsätaloutta palvelevaa rakentamista. Maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 3 momentin poikkeussäännöksen 1 kohdassa tarkoitettu rakentaminen koskee kuitenkin vain maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista. Pelkästään se seikka, että rakennushankkeeseen on ryhdytty sukupolvenvaihdoksen yhteydessä, ei merkitse sitä, että rakennushankkeessa olisi kysymys lainkohdassa tarkoitettua rakentamisesta. Kun otetaan huomioon edellä kuvatut rantarakentamista koskevan sääntelyn lähtökohdat ja perustavoite, *arvioitaessa rakentamisen tarpeellisuutta on kiinnitettävä huomiota myös siihen, kuinka tarpeellista maa- ja metsätalouden harjoittamisen kannalta on rakennushankkeen sijoittaminen juuri rantavyöhykkeelle. Nyt ei ole kysymys esimerkiksi sellaisesta tilanteesta, jossa maatalouselinkeinosta luopujille haluttaisiin rakentaa asuinrakennus jo ranta-alueella sijaitsevan tilakeskuksen läheisyyteen, eikä tilanteesta, jossa rakentamiseen soveltuva maatilan aluetta olisi vain rantavyöhykkeellä. Kysymys ei siten näissä oloissa ole sellaisesta rakentamisesta, joka olisi maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 3 momentin 1 kohdassa edellytetyllä tavalla tarpeellista maa- ja metsätalouden harjoittamista varten (Kurs. tässä).*

Edellisessä tapauksessa sukupolven vaihdos oli kiistatta toteutunut. Oikeuskäytännössä onkin johdonmukaisesti edellytetty, että MRL 72.3 §:n 1 kohta voi tulla sovellettavaksi sukupolvenvaihdoksen nojalla vasta sen jälkeen kun se on kaikilta osin saatettu loppuun. Merkitystä ei ole annettu pelkille aikomuksille eikä myöskään sille joskus esitetylle perustelulle, että sukupolvenvaihdos olisi tosiasiallisesti mahdollista toteuttaa vasta sen jälkeen, kun on saatu varmuus oikeudesta rakentaa tarvittava toinen asuinrakennus.

## Kalatalous

Kalatalouden harjoittamiseksi tarpeellisen rakentamisen kohdalla oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota hakijan kalastuksen harjoittamisen ammattimaisuuteen, kalatalouden harjoittamista varten tarpeelliseksi ilmoitettujen rakennusten pinta-alaan, piirustusten mukaiseen rakenteeseen, käyttötarkoitukseen ja varustelutasoon sekä muihin kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

Aiemman rakennuslain ajalta esim. ratkaisussa KHO 18.4.1979 T 1826 pidettiin 21,8 m<sup>2</sup>:n suuruista rakennusta rakennuksen muutkin ominaisuudet ja asiaan liittyvät seikat huomioon ottaen kalastusta varten tarpeellisena.

Toisin katsottiin ratkaisussa KHO 8.11.1989 T 4044, jossa kalastaja haki lupaa Turun saaristossa sijaitsevalle saarelle noin 60 m<sup>2</sup>:n suuruiseen kalastusrakennukselle. Rakennukseen olisi tullut 25 m<sup>2</sup>:n oleskelutila, 8 m<sup>2</sup>:n makuusoppi, 4 m<sup>2</sup>:n keittonurkkaus, 13 m<sup>2</sup>:n verkonpaikkaushuone ja 10 m<sup>2</sup>:n sauna+ kuivatushuone. KHO katsoi, että kun otettiin huomioon rakennukseen suunniteltujen tilojen jakaantumisesta saatu selvitys, rakennusta ei voitu pitää sellaisena kalastusta varten tarpeellisena rakennuksena, johon ei olisi tarvittu poikkeuslupaa rantakaavasäännöksistä.

MRL:n ajalta on julkaistu lyhyt tapausseleste **KHO 23.2.2011 T 440:**

Rakennushankkeessa oli kysymys 150 neliömetrin suuruisen kalastus- ja virkistyspalvelurakennuksen, 42 neliömetrin suuruisen huoltorakennuksen sekä 25 neliömetrin suuruisen saunan rakentamisesta maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua rantavyöhykkeelle. Rakennuspaikka oli pinta-alaltaan noin 7 900 neliömetriä ja sillä oli tarkoitus harjoittaa kalastustilamatkailua sekä virkistys- ja kalastustoimintaa. Alueella ei ollut voimassa edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettua kaavaa.

Kun otettiin huomioon suunniteltujen rakennusten laatu ja käyttötarkoitus, rakennuksia ei ollut pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuina kalatalouden harjoittamista varten tarpeellisina rakennuksina. Rakennushanke edellytti siten poikkeamista maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin rakentamisrajoituksesta

#### 4.2.2. Maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeisiin tapahtuva rakentaminen (2 kohta)

Puolustusvoimain omistamat ja hallitsemat ranta-alueet ovat välittömästi puolustustarkoituksiin tapahtuvan rakentamisen osalta MRL:ssä erityissääntelyn piirissä. Lain 146 §:n mukaan näille alueille ei tarvita lupia rakennusten, rakennelmien tai laiteiden rakentamiseen. Alueet on jätetty myös muun MRL:n mukaisen viranomaisvalvonnan ulkopuolelle. Taustalla on maanpuolustuksen edut ja turvallisuussalaisuuksien turvaamisintressit.

#### 4.2.3. Merenkulun tarpeisiin tapahtuva rakentaminen (3 kohta)

Merenkululla tarkoitetaan tässä kauppamerenkulkua eikä esimerkiksi huviveneilyä varten tapahtuvaa rakentamista. Huvivenesatamaa varten tapahtuvaan rakentamiseen tarvitaan normaalilla tavalla poikkeamislupa. Vapautus poikkeamisluvan tarpeesta ei tietenkään merkitse oikeutta rakentamiseen vaan tällöinkin rakennus- tai muun luvan edellytysten tulee täytyä ja hanke voi estyä esimerkiksi luonnonsuojelullisilla syillä.

#### 4.2.4. Olemassa olevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin kuuluvan talousrakennuksen rakentaminen (4 kohta)

MRL 72.3 §:n 4 kohdan soveltamismahdollisuus määräytyy kolmen käsitteen kautta. Sekä *asuinrakennuksen* ja että *talousrakennuksen* on oltava lainkohdassa tarkoitettuja jonka lisäksi niiden on sijoitettava lainkohdassa tarkoitettulla tavalla *samaan pihapiiriin*.

##### Olemassa olevan asuinrakennuksen käsite

Olemassa olevalla asuinrakennuksella tarkoitetaan sekä loma- että pysyvään käyttöön tarkoitettua rakennusta. Asuinrakennuksen käsitteestä ja ominaisuuksista voidaan muutoin todeta seuraavaa.

MRL säännöksiä toimivallasta muutettiin edellisen kerran vuonna 2011 lailla 134/2011 siten, että lain 171.2 §:n 1 kohdan nojalla poikkeamistoimivalta siirtyi ELY-keskuksilta kunnalle niissä tapauksissa, joissa kysymys oli olemassa olevan asuinrakennuksen laajentamisesta tai korvaamisesta. Muutokseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa täsmennettiin ilmausta olemassa olevasta asuinrakennuksesta siten, että *rakennuksella on oltava käyttöarvoa*. HE:n perustelujen mukaan olemassa olevalla asuinrakennuksella ei siten tarkoitettaisi osittain tai kokonaan tuhoutunutta rakennusta. KHO on antanut säännöksen tulkinnasta vuosikirjaratkaisun **KHO 2014:181**, jonka otsikossa todetaan seuraavaa:

Rakennuspaikalla olevaa huonokuntoista rakennusta ei ollut pitkään aikaan käytetty asumiseen, vaan se oli ollut tyhjillään ja menettänyt näin vähitellen käyttöarvonsa. Samaa osoittivat myös rakennuksesta ulko- ja sisäpuolelta otetut valokuvat. Kysymyksessä ei siten ollut käytössä oleva rakennuspaikka ja rakennushanke olisi aiheuttanut rakennuspaikalla tässä suhteessa maankäytöllisen tilanteen muutoksen, joka vaikutuksiltaan vertautui uuden rakennuspaikan muodostumiseen. Tällaisessa tilanteessa rakennuspaikalla ei voitu katsoa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua

olemassa olevaa asuinrakennusta. Toimivalta poikkeamisen myöntämiseen oli ELY-keskuksella.

KHO:n päätöksen perusteluissa todetaan rakennuksen ominaisuuksista ja käytöstä mm. seuraavaa:

Asiakirjoissa olevan yleiskaavan perusselvitysaineistoon liittyvän 1.11.2012 päivätyn rakennusinventoinnin mukaan tilalla on noin 140 vuotta sitten rakennettu torpparakennus, joka on asumaton. Etelä-Pohjanmaan maakuntamuseon 17.1.2013 torpparakennuksen kulttuurihistoriallisista arvoista antaman lausunnon mukaan torppa on ollut asuin käytössä vielä viime sotien jälkeen. Lausunnon mukaan torpan kunto on nykyisellään huono, koska se on ollut pitkään asumattomana ja jäänyt vaille kunnostustoimenpiteitä. Myös A ja B sekä Ilmajoen tekninen lautakunta ovat täällä valituksissaan todenneet, että torppa on ollut pitkään asumattomana.

*Lain muutoksen perustarkoituksesta* on todettu vuosikirjapäätöksessä **KHO 2015:16**, että säännöksen ja sen esitöiden perusteella lainkohdassa tarkoitettu ”korvaava rakentaminen ei voi johtaa uuden rakennuspaikan muodostumiseen.”

Koska MRL 72.3 §:n erityissäännöksiä poikkeuksena ranta-alueen suunnittelutarpeesta on tulkittava suppeasti, on perusteltua katsoa, että olemassa olevan asuinrakennuksen merkityssisältö määräytyy myös MRL 72.3 §:n 4 kohdan yhteydessä aiempaa 171.2 §:n 1 kohtaa vastaavalla tavalla. Jos siis kysymys on esimerkiksi saunan rakentamisesta samaan pihapiiriin sellaisen asuinrakennuksen kanssa, jolla ei enää voida katsoa olevan käyttöarvoa, hanketta ei voida toteuttaa 72.3 §:n 4 kohdan nojalla eikä siis ilman poikkeamislupaa pykälän 1 ja 2 momentissa säädetystä kiellosta.

Lisäksi lähtökohtana on pidettävä, että lainkohtaa voidaan soveltaa vain, jos talousrakennus tulee *luvallisesti* rakennetun asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin. Luvattomasti ja lainvastaisesti tapahtuneen rakentamisen nojalla ei voi päästä rannan suunnittelutarpeesta säädettyjen helpotusten piiriin.

Asuinrakennus voi kuitenkin olla niin vanha, että sen rakentamisajankohtana ei ole ollut säännöksiä luvanvaraisuudesta eikä dokumentteja myönnetystä luvasta ole käytettävissä. Mikäli voidaan osoittaa, että kysymys on näin vanhasta (ja edellä todetulla tavalla kuitenkin käyttöarvoa omaavasta) asumiseen käytetystä rakennuksesta, sitä voidaan pitää lainkohdassa tarkoitettuna olemassa olevana asuinrakennuksena ja lainkohtaa voidaan soveltaa.

Hyvin vanhojen rakennusten kohdalla ongelmansa voi muodostaa sen selvittäminen, milloin rakentaminen tosiasiallisesti on tapahtunut. Asiaa selvitettäessä voidaan nojautua erilaisiin (uskottaviin) dokumentteihin ja selvityksiin. Kohtalaisen uskottavaa selvitystä voidaan hankia esimerkiksi vanhoista peruskartoista, koska niistä selviää eri ajankohtina olemassa olleet rakennukset. Vanhoja karttoja löytyy esimerkiksi internetistä maanmittauslaitoksen kotisivulta kohdasta *Vanhat painetut kartat*.

Rakennusta ei tee asuinrakennukseksi myöskään joskus esitetty väite siitä, että aittaa, riittä tai saunaa on tosiasiallisesti käytetty asuinrakennuksena vaan ratkaisevana on pidettävä rakennusluvan mukaista käyttötarkoitusta. Sama koskee myös esimerkiksi sitä, että rakennusta on omatoimisesti varustettu asuinkäyttöön (vesi, viemäröinti, sähkö, keittiö- ja makuutilat jne.)

### Talousrakennuksen käsite

Talousrakennuksilla tarkoitetaan lainkohdassa asuinrakennuksen pääasiallista käyttöä palvelevia rakennuksia. Toisin sanoen asuinrakennuksen pääkäyttötarkoitus määrittää ainakin johonkin rajaan saakka sen, mitä kulloinkin voidaan pitää lainkohdassa tarkoitettuna talousrakennuksena.

Esimerkiksi maatilan päärakennuksen pihapiiriin rakennettava eläinten pitoon tarkoitettu rakennus voi olla lainkohdassa tarkoitettu talousrakennus. Tätä ilmentää ratkaisu **KHO 1982 A II 39**:

Kerrosalaltaan 322 m<sup>2</sup>:n suuruinen 32 sialle tarkoitettu sikala katsottiin maanviljelystilaan kuuluvaksi talousrakennukseksi, jonka sai rakentaa ilman rakennuslain 5.2 §:ssä tarkoitettua poikkeamislupaa.

Muutoinkin voidaan katsoa, että maatilojen päärakennusten yhteyteen rakennettavat talousrakennukset voivat yleensä olla kerrosalaltaan suurempia kuin mitä tavanomaisen omakotitalon tai lomarakennuksen kohdalla on mahdollista ja tavallisesti vielä niin, että maatilan talousrakennus voi olla kerrosalaltaan tilan päärakennusta merkittävästi suurempi.

Jos em. sikalarakennus olisi tarkoitus rakentaa tavanomaisen omakotitalon tai loma-asumiseen tarkoitettuna asuinrakennuksen pihapiiriin, siihen tarvittaisiin poikkeamislupa, koska yli 300 m<sup>2</sup>:n suuruista eläimiä varten olevaa rakennusta ei voida pitää mainittujen asuinrakennusten tavanomaista pääkäyttötarkoitusta vastaavana. *Lomarakennuksiin* liittyvä talousrakennus voikin tarkoittaa tyypillisimmin saunarakennusta, jonka lisäksi kysymyksen tulevat esimerkiksi venevaja, puuliiteri, välinevarasto, autotalli ja vastaavat rakennukset silloin kun niiden kerrosala on maltillisessa suhteessa lomarakennuksen kerrosalaan.

*Pysyvään asumiseen* tarkoitettujen tavanomaisten asuinrakennusten kohdalla voidaan mainita julkaisematon **Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisu 19.2.2008 Nro 08/0114/2**:

Kysymys oli asuinrakennuksen pihapiirissä olleen 135 k-m<sup>2</sup>:n suuruisen talousrakennuksen laajentamisesta 294 k-m<sup>2</sup>:llä, jolloin rakennuksen kerrosalaksi olisi tullut 429 m<sup>2</sup>.

HaO:n päätöksen perusteluissa todettiin mm, että hakijan ilmoituksen mukaan kysymyksessä on keräilyautoharrastuksen kalustosuojia, pihan ja ympäristön kunnossapitolustun säilytystila sekä lämmityspuiden tekopaikka. Hallinto-oikeus totesi, että kysymys ei ole maatilan talouskeskuksen talousrakennuksesta. Talousrakennus on laajennuksen jälkeen tavanomaisen asuinrakennuksen talousrakennusta huomattavasti suurempi. Rakennuksen koko huomion ottaen kysymyksessä ei ole MRL 72.3 §:n 4 kohdassa tarkoitettu talousrakennus. Näin ollen rakennuslupaa ei ole voitu myöntää ilman poikkeusta ranta-alueen suunnittelutarpeesta. Hallinto-oikeus kumosi kunnan rakennuslupapäätöksen.

Hallinto-oikeus perusteli päätöstään talousrakennuksen suurella kerrosalalla. Seuraavassa vuosikirjaratkaisussa perusteluna tuotiin esille myös se, että talousrakennus ei palvellut tavanomaisen lomarakennuksen käyttötarkoitusta. **KHO 2014:7**:

Rakennushankkeessa oli kysymys 300 neliömetrin suuruisen varastokatoksen rakentamisesta maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettulle rantavyöhykkeelle. Katoksessa oli tarkoitus säilyttää maansiirtokoneita ja niihin liittyviä tarvikkeita. Rakennuspaikkana olevalla tilalla oli ennestään kerrosalaltaan 37 neliömetrin suuruinen lomarakennus.

Suunnitellun katoksen käyttötarkoitus ei palvellut tilalla sijaitsevan loma-asunnon käyttöä, vaan kysymyksessä oli maanrakennustoimintaan liittyvien koneiden ja tarvikkeiden varastotila. Tämän vuoksi katosta ei ollut pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 3 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna talousrakennuksena. Rakennushankkeen toteuttaminen edellytti siten poikkeamista suunnittelutarpeesta ranta-alueella.

Tavanomainen noin 20 - 30 k-m<sup>2</sup>:n suuruinen saunarakennus on lainkohdassa tarkoitettu talousrakennus, jos se tulee omakotitalon tai lomarakennuksen pihapiiriin. Usein yhteisöillä (yksityiset ja julkiset oikeushenkilöt, kuten yhdistykset, osakeyhtiöt, kunnat jne.) on tarve rakentaa jäsentensä yhteiskäyttöä varten tai edustus- käyttöön tavanomaista merkittävästi suurempia saunarakennuksia esimerkiksi kurssikeskuksen tai vastaavan pihapiiriin. Nämä eivät ole lainkohdassa tarkoitettuja talousrakennuksia. Lainkohdan soveltaminen näissä tapauksissa estyy monesti jo siitä syystä, että tilan päärakennusta (esim. kurssikeskus) ei voida pitää MRL 72.3 §:n 4 kohdassa tarkoitettuna (tavanomaisena) asuinrakennuksena.

## Pihapiiri

Laissa tai sen valmistelutöissä ei ole määritelty asuinrakennuksen pihapirin laajuutta, vaan käsitteen merkityssisältö on muotoutunut lupa- ja oikeuskäytännön kautta. Pihapirin laajuuteen voi vaikuttaa esimerkiksi rakennuspaikan ympäristöalueen rakentamistilanne, rakennuspaikalla jo olevien rakennusten sijainti suhteessa asuinrakennukseen jne. Yleensä maatilojen tilakeskuksen yhteydessä olevat rakennukset ovat hajautuneet tavanomaisten omakotitalojen pihapiiriä laajemmalle. Suppeimmillaan pihapiiriin voidaan katsoa olevan lomarakennuspaikoilla. Viime kädessä asia on ratkaistava kokonaisharkinnalla ottaen kuitenkin tämänkin lainkohdan yhteydessä huomioon vaatimus MRL 72.3 §:n suppeasta tulkinnasta.

*Maatilojen* kohdalla sallittiin aiemman rakennuslain aikana *saunan* rakentaminen suoraan rakennusluvalla kauemmaksi tilan päärakennuksesta kuin mitä nykyisin ehkä voisi tulla kysymykseen. Taustalla oli se, että isompi pyykki pestiin rannassa, kun ei ollut vesijohtoja. Tehtävän hoitamiseen liittyi tarve peseytyä itse pyykin tultua pestyksi.

Nykyisin käytännössä syntyy usein ongelma rajanvedosta sen välillä, onko kysymys saunasta vai lomarakennuksesta. Asiaan vaikuttaa mm. rakennuksen kerrosala ja sen eri osien käyttötarkoitukset ja pinta-alat. Oikeuskäytännössä on lähdetty siitä, että asiaa ratkaistaessa tilanne arvioidaan objektiivisten kriteerien nojalla eikä lupahakemuksessa ilmoitettu käyttötarkoitus saunasta on ratkaiseva kriteeri. On selvää, että lomarakennusta ei voida pitää pysyvään käyttöön tarkoitettuun asuinrakennukseen kuuluvana talousrakennuksena, vaikka ne sijoittuisivatkin samaan pihapiiriin.

Oikeuskäytännössä vakiintunutta tulkintaa siitä, että pihapiirin käsite on ymmärrettävä suppeasti, ilmentää ratkaisu **KHO 11.12.2007 T 3170**:

Noin 3,16 ha:n suuruisella tilalla sijaitsi omakotitalo noin 60 metrin etäisyydellä joen rantaviivasta tilan länsiosassa. Tilalle kuului joen rantaviivaa noin 160 metriä. Tarkoitus oli rakentaa saunarakennus tilan itäosaan noin 110 metrin etäisyydelle asuinrakennuksesta.

KHO totesi, että sauna tulisi mahdollisimman etäälle asuinrakennuksesta niin, että rakentamisen rantaa varaava vaikutus tulisi mahdollisimman suureksi. KHO mukaan MRL:ssä pihapiiri on tarkoitettu "suhteellisen suppeaksi" ja että "omakotitalon ja saunan välillä vallitseva maisemallinen yhteys ei sellaisenaan ole ratkaiseva tekijä arvioitaessa pihapiirin ulottuvuutta." Viimeksi mainittu liittyi siihen, että suunnitellun rakentamisen ja omakotitalon välissä olevasta avoimesta pellosta johtuen rakennukset olisivat sijoittuneet näköyhteyden päähän toisistaan.

KHO katsoi, että saunarakennus ei tullut samaan pihapiiriin olemassa olleen asuinrakennuksen kanssa, joten hankeen toteuttamiseen tarvittiin poikkeamislupa MRL 72.1 §:ssä säädetystä kiellosta.

Oman kysymyksensä muodostaa tilanne, jossa asuinrakennusta ympäristöineen koskee MRL 72.1 §:ssä tarkoitettu yleiskaava. Jos asuinrakennus on osoitettu kaavassa esim. AM-, AO- tai RA- aluevarausmerkinnällä ja sen ympärillä oleva alue on merkitty M- (tai muuksi rakentamattomaksi tarkoitetuksi) alueeksi, on lähdettävä siitä, että aluevarausmerkinnällä on samalla osoitettu asuinrakennuksen pihapiirin ulottuvuus. Näin ollen MRL 72.3 §:n 4 kohdan nojalla ei voida rakentaa ilman poikkeamislupaa asuinrakennukseen liittyvää talousrakennusta kaavan M-alueelle siinäkin tapauksessa, että se kaavoittamattomalla alueella voitaisiin etäisyytensä puolesta katsoa asuinrakennuksen pihapiiriin kuuluvaksi.

### 4.2.5. Olemassa olevan asuinrakennuksen korjaaminen tai vähäinen laajentaminen

Ks. olemassa olevan asuinrakennuksen käsitteestä edellä kohdassa 4.2.4. todettu.

MRL:n säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 72.3 §:n 5 kohdasta, että rakennuksen korjaamisella ei tässä tarkoiteta sen ottamista uuteen käyttöön, esimerkiksi lomarakennuksen muuttamista ympärivuotiseen asumiseen.

Asuinrakennuksen vähäisen laajentamisen osalta HE:ssä todetaan: "Rakennuslakiin lisätyn 6 a §:n soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella ehdotetaan pykälän 3 momenttiin tehtäväksi eräitä talousrakennuksen rakentamista ja asuinrakennuksen korjaamista tai laajentamista koskevia helpotuksia. Muilta osin momentti vastaa rakennuslain 6 a §:n 2 momenttia. Tässä tarkoitettu asuinrakennuksen korjaaminen ei voi merkitä sen ottamista uuteen käyttöön, esimerkiksi lomarakennuksen muuttamista pysyvään asuin käyttöön. Asuinrakennuksen vähäisellä laajentamisella tarkoitetaan sellaista rakennuksen laajennusta, joka ei olennaisesti muuta rakennuksen tai sen käytön vaikutusta. Tällaisia ovat laajennukset, joissa rakennus lisärakentamisesta huolimatta pysyy pienehkönä, alle 60 neliömetrin suuruisena. Tällaisissa rakennuksissa vähäinen laajentaminen voi olla prosentuaalisesti verraten huomattavaakin. Muutoin kysymys voi yleensä olla enintään 10 %:n tai yhden huoneen lisäyksestä."

MRL:a koskevassa oikeuskäytännössä säännöksen tulkintaan on otettu kantaa vuosikirjaratkaisussa **KHO 2012:50**. Siinä sallittiin ilman poikkeamisen tarvetta yli 10 %:n suuruinen laajennus vaikka rakennuksen kerrosalaksi muodostui yli 60 m<sup>2</sup>, mutta HE:ssä oli todettukin että "Muutoin kysymys yleensä voi olla...".

Rakennushankkeessa oli kysymys lähellä rantaa sijaitsevan kerrosaltaan 55 neliömetrin suuruisen lomarakennuksen 13 neliömetrin suuruisen avokuistin laajentamisesta 1,5 neliömetrillä ja avokuistin lasittamisesta. Nykyisessä rakennuksen suuntaisessa, pitkänomaisessa ja kapeassa avokuistissa oli 1,5 neliömetrin suuruinen sisäänveto, joka oikaistiin.

Kuistin lasittamisen johdosta lomarakennuksen laskennallinen kerrosala kasvoi 69,5 neliömetriin eli yli 10 prosentilla. Rakennushankkeen seurauksena lomarakennuksen käyttötarkoitus tai huonetilajärjestelyt eivät kuitenkaan muuttuneet. Kuistin vähäinen laajentaminen ja lasittaminen rakennuksen tyyliin sopivilla, entisen kaltaisilla kiinteillä ikkunoilla ei myöskään muuttanut lomarakennuksen ulkoista hahmoa.

Edellä kerrotuissa oloissa rakennushanke ei olennaisesti muuttanut lomarakennusta tai sen käytön vaikutuksia. Tähän nähden hankkeessa oli kysymys maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 3 momentin 5 kohdassa tarkoitettusta olemassa olevan asuinrakennuksen korjaamisesta ja vähäisestä laajentamisesta, eikä rakennushanke edellyttänyt poikkeamista suunnittelutarpeesta ranta-alueella.

Äänestys 4 - 1.

### 4.3. MRL 72.6 §:n kohtuullistamissäännökset

MRL 72 §:n 6 momentissa säädetään ns. kohtuullistamissäännöksistä. Alun perin ne sisällytettiin rakennuslakiin (RakL 6a § 2 mom:n 4 kohta ja pykälän 5 mom.) vuonna 1996 luonnonsuojelulain uudistuksen yhteydessä.

Momentissa on säädetty kahdesta helpotustilanteesta. Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan pykälän 1 momentissa säädetty kielto ei koske ennen 1 päivää tammikuuta 1997 olemassa olleeseen asuinrakennukseen tai maantilaan liittyvän *saunan* rakentamista. Näissä tapauksissa poikkeamislupaa saunan rakentamiseen ei tarvita. Merkitystä ei ole sillä, mistä ajankohdasta alkaen asuinrakennus tai maatila on kuulunut nykyiselle omistajalle. Toisin kuin pykälän 3 momentin 4 kohdalla saunan (talousrakennuksena) *ei tarvitse tulla samaan pihapiiriin* asuinrakennuksen tai maatilan tilakeskuksen kanssa vaan vain liittyä niihin. Tämän on tulkittu tarkoittavan, että erityisesti maatilojen kohdalla sauna olisi mahdollista sijoittaa jossain määrin pihapiiriä kauemmaksi tilan päärakennuksesta.

Momentin toisessa virkkeessä säädetään helpotuksesta poikkeamisluvan saamiseen *lomarakennuksen* rakentamiseksi silloin, kun hakija on omistanut hakemuksen kohteena olevan alueen ennen 10.5.1996. Tä-



män helpotuksen säätämiseen alun perin johtaneessa HE:ssä (79/1996 vp) todettiin kohtuullistamisnäkökulmasta, että jos rantasuunnittelun piiriin lain muutoksella ulotettavilla alueilla "... ei ole painettakaan runsaampaan rakentamiseen, voi rantakaavan tai rantaosayleiskaavan laatiminen hyvin vähäisen rakentamisen vuoksi olla kohtuutonta." Koska hakijalle on mahdollisuus hakea alueelleen ranta-asetmakaavaa, lisäedellytyksenä on, että kaavan laatimista ei ole kohtuullisessa ajassa pantu vireille maanomistajasta riippumattomasta syystä. Mainituin edellytyksin lupaa ei saa ilman painavaa syytä evätä, jos rakennus tulee maanomistajan henkilökohtaiseen käyttöön eikä rakentaminen vaaranna luonnon tai maiseman arvoja. Aiemmin poikkeamistoimivallan kuullessa ELY-keskukselle lisäedellytyksenä oli vielä, että kunta puolsi hakemusta. Nyt kunnan lausuntoa ei enää tarvita koska poikkeamisvalta tältäkin osin kuuluu kunnalle.

Momentin viimeisen virkkeen mukaan kohtuullistamissäännösten soveltaminen ei kuitenkaan koske aluetta, jolla on pykälän 2 momentin mukainen suunnittelutarve. Lain sanamuodosta huolimatta ei ole tarkoitettu, että kohtuullistamissäännös voisi tällöinkin tulla sovellettavaksi kyseisen suunnittelutarpeen piiriin kuuluvan ranta-alueen ja rannan välissä sijaitsevalla rantavyöhykkeellä. Asian laita ilmenee vuosikirjaratkaisusta **KHO 2002:79**, jossa todetaan:

Ranta-alueella, jota poikkeamishakemus koski, oli pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen järjestämiseksi MRL 72 §:n 2 momentissa tarkoitettu suunnittelutarve. Tällaisella alueella ei sovelleta MRL 72 §:n 6 momentissa tarkoitettua kohtuullistamissäännöstä, vaikka rakennus sijoittuisi MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettulle ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle.

## 5. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistaminen rantarakentamisessa

### 5.1. Vaatimus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta perustuslain mukaisena perusoikeutena

Vaatimus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta on saanut MRL:n soveltamisessa keskeisen aseman rantarakentamiseen liittyvässä kaavoitus- ja poikkeamismenettelyissä, joissa asian varmistamiseen on muodostunut vakiintuneet erityismenettelynsä *emätilatarkastelusta* ja siihen liittyen *rantaviivaan muuntamisesta* sekä rakentamiseen eri tavoin soveltuvien rannanosuuksien *mitoitusvyöhykkeistä*.

Vaatimus maanomistajien tasapuolisesta/yhdenvertaisesta kohtelusta sovellettaessa MRL:n kaavoitus- ja lupsäännöksiä johdetaan perusoikeutena voimassa olevasta Suomen perustuslain 6 §:stä, jonka 2 momenttiin sisältyy syrjintäkielto. Lainkohdan mukaan:

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslaki siis edellyttää, että keskenään (täysin) samassa asemassa olevia poikkeamisluvan hakijoita on lähtökohtaisesti kohdeltava yhdenmukaisella tavalla: Olisi tasapuolisuusvaatimuksen vastaista, että tällaisten hakijoiden kohdalla jonkun hakemus hyväksytään ja jonkun toisen hakemus hylätään.

Perustuslain em. säännöstä vastaavia syrjintäkieltoja sisältyy myös tavallisen lain tasoisiin säännöksiin kuten esimerkiksi kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 12 §:än. Perustuslain säännökset huomioon ottaen sinänsä on selvää, että kuntatyönantaja ei saa syrjiä palveluksessaan olevia viranhaltijoita, vaikka syrjintäkieltosäännöstä mainittuun erityislakiin ei sisältyisikään.

Toisaalta perustuslain 6.2 §:n sanamuodosta käy ilmi, että syrjäntäkielto ei ole ehdoton; ”syrjiä” saa, jos siihen on olemassa oikeudelliselta kannalta hyväksyttävä peruste. Mitä voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena, riippuu oikeudenalasta ja kulloinkin sovellettavana olevan lain soveltamisalan erityispiirteistä. Niinpä esimerkiksi kunnallisia viranhaltijoita koskevan lain 12. 3 §:n mukaan työnantajan on kohdeltava viranhaltijoita tasapuolisesti, ”ellei siitä poikkeaminen ole viranhaltijoiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua”.

Esimerkiksi kunnan terveyskeskuksessa palvelevan virkalääkärin juopumus virantoimituksessa voi johtaa välittömästi virkasuhteen purkamiseen potilasturvallisuuden vaarantumisen perusteella mutta rakennusvalvontaviranomaisessa taustatehtävissä oleva viranhaltija, jolla ei ole mahdollisuutta välittömästi vaikuttaa rakennusvalvonnan asiakkaan asemaan (oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen), selvinnee jo hallinto-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen nojalla ainakin ensimmäisellä kerralla samasta rikkomuksesta huomautuksella tai varoituksella.

MRL:in ei sisälly nimenomaisia täsmennyksiä sitä, millaisin perustein vaatimus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta voisi lupamenettelyjen (tai kaavoituksen) yhteydessä syrjäytyä. Perustuslain 6.2 §:n sanamuoto huomioon ottaen tällaisia syitä tai perusteita myös MRL:n kohdalla kuitenkin voi ja saa olla.

Oikeuskäytännössä on sekä kaavoitukseen että poikkeamislupien yhteydessä tuotu toistuvasti esille, että vaatimus yhdenvertaisuudesta koskee vain *keskenään vastaavassa asemassa olevia*. Ensiksikin kysymys voi olla esimerkiksi siitä, *mihin tarkoituksiin* kaavalla tai poikkeamisluvalla rakennusoikeutta osoitetaan.

Kaavoituksen osalta esimerkkinä voidaan mainita ratkaisu **KHO 2014:89**:

Ranta-asemakaava oli laadittu rantayleiskaavassa pääosin matkailupalvelujen alueeksi varatulle alueelle (RM), jota ei ollut tarkoitettu toteutettavaksi suoraan rakennusluvin, vaan laatimalla alueelle ranta-asemakaava. Rantayleiskaavan perustaksi laadittu rakennusoikeuslaskelma ei koskenut tällaisia RM-alueita, eikä alueen rakennuspaikkojen määrää ollut osoitettu yleiskaavassa.

Hallinto-oikeus oli kumonnut valtuuston päätöksen muun muassa sillä perusteella, ettei ranta-asemakaavan pohjaksi ollut laadittu laajempaa aluetta koskenutta rakennusoikeuslaskelmaa.

KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja lausui rakennusoikeuslaskelman tarpeen osalta, että *maanomistajien tasapuolinen kohtelu edellytti samanlaista kohtelua vain osoitettaessa alueita samanlaisiin käyttötarkoituksiin. Matkailupalveluihin rakentamista voitiin osoittaa erilaisin mitoitusperustein ja myös tehokkaammin kuin tavanomaisen loma-asumisen alueille*. Lainvoimaisessa yleiskaavassa alueen soveltuvuus matkailupalveluihin oli todettu, eikä vertailua niihin emätiloihin, joiden alueelle oli osoitettu tavanomaista suoraan yleiskaavan pohjalta toteutettavissa olevaa rakennusoikeutta, ollut pidetty tarpeellisena.

Myös poikkeamisessa on vakiintunut käytäntö, että esimerkiksi saunarakennukselle voidaan hyväksyä tavanomaisen lomarakennuspaikan saunaa suurempi kerrosala silloin kun hakijana on yhteisö, (esim. yhdistys tai muu oikeushenkilö) jonka jäsenten, työntekijöiden, asiakkaiden jne. yhteiskäyttöön sauna on tarkoitettu ilman, että poikkeaminen vaarantaa vaatimuksen maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta.

Myös *valtio ja muut julkisyhteisöt* voivat olla poikkeamisluvan hakijoina. Valtion osalta esimerkin tasapuolisuuskäytännöstä tarjoo kaavoitusta koskevan vuosikirjaratkaisun **KHO 2011:61** otsikossa esitetty:

Utsjoen kunnan alueelle laaditussa rantayleiskaavassa ei ollut osoitettu valtion maille lainkaan uutta rakennusoikeutta. Valtion maaomaisuus alueella oli monissa suhteissa erilaisessa asemassa kuin yksityismaa, eikä valtion maille tuolla alueella ollut osoitettava rakennusoikeutta samoin perustein kuin yksityismaille. Tästä huolimatta kaava, jossa valtion omistamat sinänsä rantarakentamiseen soveltuvat alueet oli jätetty kokonaan ilman uutta

rakennusoikeutta, aiheutti valtiolle maanomistajana kohtuutonta haittaa. Kunnanvaltuuston päätös oli siten lainvastainen.

Yleisperusteena sille, mikä oikeuttaa syrjäyttämään (muodollisen) tasapuolisuuden, oikeuskäytännössä on vakiintuneesti todettu, että *samanlaisessa asemassa olevia maanomistajia on kohdeltava tasapuolisesti, ellei tästä poikkeamiseen ole olemassa kaavamuodosta johtuvaa tai muuta hyväksyttävää maankäytöllistä erityistä perustetta*.

Edellä todetun voidaan katsoa muodostavan MRL:n mukaisen poikkeamisenkin kohdalla perustuslain 6.2 §:ssä tarkoitetun hyväksyttävän perusteen kohdella näennäisesti samassa asemassa olevia kuitenkin toisistaan poikkeavalla tavalla. Yksinkertaisimmillaan kysymys voi olla vaikkapa siitä, että lomarakennukselle, joka sijoitetaan riittävän etäälle rantaviivasta, voidaan sallia suurempi kerrosala kuin rannan välittömään läheisyyteen tulevalle naapurin lomarakennukselle. Perusteen tälle muodostaa MRL 73.1 §:n 1 kohta, jonka mukaan rakentamisen ja muun maankäytön tulee sopeutua rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön. Tosin myös lähemmäksi rantaa tulevan rakennuksen kohdalla on lain vaatimuksen täytyttävä, mutta yleensä rakennettaessa kauemmaksi vaikutukset rantamaisemaan lievenevät.

## 5.2. Emäkiinteistötarkastelun tausta, tarkoitus ja velvoittavuus

Vaikka Suomi on tuhansien järvien maa, ranta-alueet ovat rakentamisen kannalta ainakin osassa maata rajallinen luonnonvara verrattuna ns. kuivan maan alueisiin. Ranta-alueisiin kohdistuu erilaisia käyttötarpeita kuten niiden hyödyntäminen vapaa-alueina jokamiehen oikeuksin ja käyttäminen rakentamiseen loma- ja pysyvää asumista varten. Maaomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimusta korostaa rantarakennusoikeuksiin liittyvät suuret taloudelliset intressit. Koska MRL 73. 1 §:n 3 kohdan mukaan ranta-alueille on jätävä riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta, on selvää, että kaikkia ranta-alueiden maanomistajien rakennustarpeita ei käytännössä voida hyväksyä.

Edellä todetusta johtuen on oltava jokin mekanismi, jolla rajalliset rakennusoikeudet voidaan toteuttaa niin, että turvataan perustuslaista johdettava vaatimus maanomistajien yhdenvertaisesta ja tasapuolisesta kohtelusta.

Kaavoituksessa ja sitä koskevassa oikeuskäytännössä ranta-alueiden maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi on vakiintunut ns. *emäkiinteistötarkastelu*. Menettelyä sovellettiin jo RakL:n aikana eikä MRL tuonut asiaan muutosta. Tämä käy ilmi vuosikirjaratkaisusta **KHO 2003:37**, jossa vastauksena valituksessa esitettyyn väitteeseen siitä, että emätilatarkastelu ei perustu lakiin, todetaan:

Rakentamisen mitoitukseseen ja kaavan muuhun sisältöön vaikuttaa osaltaan myös maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, jota on vakiintuneen kaavoituskäytännön mukaisesti ranta-alueilla tarkasteltava ennen muuta emäkiinteistökohtaisesti. Emäkiinteistö (emätila) määräytyy tällöin kiinteistönmuodostamisketjussa lähinnä joko rakennuslain (370/1958) voimaantulon tai saman lain rantakaavasäännösten (626/1969) voimaantulon ajankohdan kiinteistöjaotuksen mukaan, ottaen huomioon myös ranta-alueen olosuhteet, rakentamisen laatu ja tiheys sekä tapahtunut kiinteistönmuodostus. Rakennuslain rantarakentamista koskevien säännösten myöhemmillä muutoksilla tai maankäyttö- ja rakennuslain säätämällä ei emäkiinteistökohtaiseen tarkasteluun ole tarkoitettu tehdä muutosta.

Emäkiinteistötarkastelu on vakiintunut myös poikkeamisen menettelyyn. Tämä johtuu siitä, että MRL 171.2 §:n mukaan poikkeaminen muun ohella ”ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle”. Lainkohtaan sisältyy, että poikkeamisluvalla ei voida sallia sellaista, mikä ei olisi mahdollista kaavalla, ja että poikkeamisluvalla ei saa vaikeuttaa MRL:n mukaiset sisältövaatimukset täyttävän kaavan laatimista. Kun kaavoitettavan alueen maanomistajien tasapuolinen kohtelu rakennusoikeuksia osoitettaessa varmistetaan emätilatarkastelulla, näin on

meneteltävä myös poikkeamisen yhteydessä. Tämä vaatimus on ilmaistu edellä jo todetun ratkaisun **KHO 2003:37** otsikossa:

Ranta-alueiden loma-asutusta koskevalta asema- ja yleiskaavalta maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä edellytettyyn rakentamisen mitoittamiseen ja rakentamattomien ranta-alueiden varaamiseen vaikutti maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, jota oli tarkasteltava ennen muuta emäkiinteistökohtaisesti. Samat näkökohdat vaikuttivat maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n 1 momentin 1 kohdan säännös huomioon ottaen myös lain 72 §:n 5 momentissa ja 23 luvussa tarkoitettua poikkeamista koskevaan harkintaan.

Emäkiinteistötarkastelu on siis vakiintunut keskeiseksi selvitykseksi poikkeamishakemusta käsiteltäessä. Tarkastelu on tarpeen maanomistajien tasapuolisen kohtelun ja siten perustuslaissa säädettyjen oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi. Hallintolain mukaan viranomainen on velvollinen selvittämään asian ratkaisemiseen vaikuttavat seikat.

Emätilatarkastelun lopputulos vaikuttaa hallintolaissa tarkoitetulla tavalla poikkeamispäätöksen lopputulokseen siten, että jos emäkiinteistö on käyttänyt kaiken poikkeamisluvalla myönnettävissä olevan rakennusoikeutensa, ei tätä puutetta voida kompensoida millään poikkeamisluvan myöntämistä mahdollisesti puoltavalla perusteella ja hakemus ainakin pääsääntöisesti tulee hylätä. Emäkiinteistötarkastelun tarpeellisuuteen kaavoituksen yhteydessä on otettu kantaa vuosikirjaratkaisussa **KHO 2014:2**.

*Ilisalmen kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt Kilpijärven länsirannan osayleiskaavan. Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on vaatinut hallinto-oikeudessa, että päätös kumotaan lainvastaisena. ELY-keskuksen valituksessa muun ohella todettiin: Rakentamista suoraan ohjaavassa yleiskaavassa lähtökohtana tulee olla, että kaavassa osoitetaan rakennuspaikkojen määrä tila- ja maanomistusyksiköittäin. Rakennuspaikkojen mitoittamiseen liittyvissä kaava-asiakirjoissa ei ole poikkileikkausvuodeksi ilmoitettuun vuoteen 1969 perustuvia mitoituslaskelmia kyläyleiskaavan aluerajauksen at-alueelta eikä myöskään sen ulkopuoliselta rantavyöhykkeeltä.*

**Kuopion hallinto-oikeus 16.2.2012 nro 12/0077/3:** Rakentamiseen osoitettujen alueiden mitoittamiseen liittyen asiakirjoissa olevasta tilakohtaisesta taulukosta ilmenevät vain kaavan laatimisajankohdan mukainen tilajako ja näillä tiloilla jo olevat rakennuspaikat sekä niille mahdollisesti osoitetut uudet rakennuspaikat sekä näiden tilojen rantaviivan ja muunnetun rantaviivan pituus. Kaava-aineistosta puuttuu selvitys kunkin rakentamiseen osoitetun tilan osalta sen vuoden 1969 mukaisen tilajaotuksen osoittamasta kantatilasta eikä sitä edellä mainitun taulukon perusteella ole pääteltävissäkään. Mitoituksen osalta kaava-asiakirjoissa ei näin ollen ole selvitystä, jonka perusteella olisi todennettavissa kaavaselostuksessa ilmoitetun mitoituksen toteutuminen yleiskaavan at-alueella tai sen ulkopuolella olevalla rantavyöhykkeellä. Kun näillä alueilla on kysymys yleiskaavasta, jonka perusteella rakennusluvut kaavassa osoitettuun rakentamiseen ovat suoraan myönnettävissä, tulee maanomistajien tasapuolisen kohtelun vuoksi rakentamisen ja rakennusoikeuden määrittämisen perustua yksityiskohtaiseen tila- ja maanomistajakohtaiseen selvitykseen. Asian luonteesta johtuu, että tämä selvitys on liitettävä kaava-aineistoon niin, että suunnittelun perusteena olevan mitoituksen konkreettinen toteutuminen on vaikeuksista havaittavissa.

Kaava ei mitoittamiseen liittyen perustu riittäviin selvityksiin.

Edellä lausutuilla perusteilla kaavan hyväksymistä koskeva päätös on ollut eteläosan kyläyleiskaava-alueen ja pohjoisosan rakentamiseen osoitettujen rantavyöhykkeellä olevien alueiden osalta kuntalain 90 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla lainvastainen.

**KHO 2014:2** Korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten hallinto-oikeus, että kaava-asiakirjoihin ei sisälly sellaista mitoitusselvitystä, jonka perusteella voitaisiin arvioida maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen toteutumista rantarakentamisessa. Tämä olisi kuitenkin välttämätöntä, kun otetaan erityisesti huomioon, että kaavan tarkoituksena on osoittaa Kilpijärven länsirannalle alueelle aiemmin hyväksytyn ranta-asemakaavan pohjalta toteutuneen loma-asutuksen sijasta sekä tiiveydeltään että rakentamisen laadultaan aiemmasta merkittävästi poikkeavaa vakituista asutusta.

ELY-keskusten lupakäytännössä tavallisin hakemuksen hylkäämisperuste on ollut, että hakijakiinteistö on emäkiinteistötarkastelun lopputulos huomioon ottaen jo käyttänyt kaiken poikkeamisluvalla myönnettävissä olevan rakennusoikeutensa. Toisaalta hakemus on ollut ja on jatkossakin hylättävissä myös jollakin muulla kuin emäkiinteistötarkastelun lopputuloksen perusteella. Jos tällainen peruste on välittömästi ja suoraan osoitettavissa, emäkiinteistötarkastelu ei sen jälkeen ehkä ole enää välttämätön. Esimerkin siitä, millä muulla kuin emäkiinteistötarkastelun lopputuloksen nojalla poikkeamislupahakemus voisi tulla hylätyksi, tarjoaa ratkaisun **KHO 2013:110** perustelulausuma, joka koski kaavoitusperiaatteita, mutta joka on otettava huomioon myös poikkeamisharkinnassa:

”Rakentamista ei esimerkiksi voida osoittaa rakentamiseen heikosti soveltuville alueille, joiden rakentaminen edellyttäisi voimakkaasti maisemaa muuttavia maanmuokkaustoimia. Rakennuspaikkoja ei myöskään voida sijoittaa niin lähelle toisiaan, että rakennuspaikkojen viihtyisyys kärsii.”

Asiassa sovellettuina säännöksinä KHO mainitsi mm. MRL 73.1 §:n 1 kohdan. Lainkohdan mukaan laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa (*ranta-asemakaava*) pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on sen lisäksi, mitä yleis- tai asemakaavasta muutoin säädetään, katsottava, että suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön.

Emätilatarkastelun tekemistä voidaan kylläkin suositella myös näissä tapauksissa valitusten johdosta annettavien palautuspäätösten välttämiseksi tai vähentämiseksi. Jos emäkiinteistötarkastelu on tehty tilanteessa, jossa tuomioistuimien kumoaa kielteisen poikkeamispäätöksen muulla kuin emäkiinteistötarkastelun nojalla, asiaa ei välttämättä tarvitse enää palauttaa kuntaan uudelleen käsiteltäväksi sen selvittämiseksi, voidaanko lupa ehkä myöntää tai hylätä emäkiinteistötarkastelun nojalla.

Tuomioistuimet eivät ryhdy ensiasteena tekemään emäkiinteistötarkasteluja, vaan se on tehtävä lupaviranomaisessa. Eri asia on, että tuomioistuimet selvittävät valitusta käsitellessään, onko lupapäätöstä valmisteltaessa tehty emäkiinteistötarkastelu oikean sisältöinen ja asianmukainen.

### 5.3 Tasapuolisuusvaatimus emätilojen välillä ja emätilan sisällä

Aiemmin emätilatarkastelussa saattoi ehkä painottua sen varmistaminen, että *eri emätilojen aluetta on mahdollista rakentaa toisiaan vastaavissa olosuhteissa samanlaisella tehokkuudella*. Toisin sanoen yhden emätilan alueille saa osoittaa rakennusoikeutta vain sen verran kuin mikä on mahdollista kaikille muillekin emätiloille vastaavissa olosuhteissa. Kun MRL 73.1 §:n 3 kohdan mukaan ranta-alueille on jäätävä riittävästi yhteinäistä rakentamatonta aluetta, kaavalla tai poikkeamisluvalla ei voida sallia, että joku emätila saisi käyttää kaiken ranta-alueensa rakentamiseen ja vapaa-alueet osoitettaisiin muiden emätilojen alueilta.

Viimeaikaisessa KHO:n ratkaisukäytännössä on yksiseitteisesti tuotu esille, että *tasapuolisuuden tulee toteutua myös emätilan sisällä*. Ratkaisussa **KHO 2009:90** todetaan:

”... Tästä riippumatta Suomen perustuslain 6 §:stä ilmenevästä yhdenvertaisuusperiaatteesta seuraa, että kysymyksessä olevaa poikkeamisasiaa ratkaistaessa on otettava huomioon tilalle suunnitellun rakentamisen vaikutukset paitsi toisten emäkiinteistöjen myös samasta emäkiinteistöstä muodostettujen muiden tilojen rakentamismahdollisuuksiin.”

Sama vaatimus ilmenee ratkaisun **KHO 2013:110** otsikossa esitetystä tapauksessa, jossa KHO hylkäsi kielteisen poikkeamispäätöksen saaneen hakijan valituksen.

Myönteisen poikkeamispäätöksen tekeminen yhden lohkotilan osalta olisi saattanut vaarantaa muiden lohkotilojen yhdenvertaisen kohtelun tulevassa kaavoituksessa, koska mahdollisuudet osoittaa rakentamista kaikille lohkotiloille edes kaavoituksessa olivat epäselvät.

KHO:n ratkaisuista seuraa, että ensiksikin on selvitettävä, johtaisiko poikkeuksen myöntäminen tasapuolisuuden vaarantamiseen eri emätilojen välillä. Mutta lisäksi on arvioitava myönteisen päätöksen vaikutukset muiden samasta emätilasta erotettujen rakentamattomien lohkotilojen mahdollisuuksiin rakentaa.

KHO:n ratkaisut asettavat poikkeamisviranomaisen päätösvalmistelijoineen vaativan tehtävän eteen. Jos näyttää siltä, että kaikille rakentamattomille lohkotiloille ei poikkeamislupalla voida osoittaa rakennusoikeutta vaarantamatta tasapuolisuutta eri emätilojen välillä, poikkeamislupaa ei voitaisi myöntää. Tietävästi KHO ei ole antanut ainakaan julkaistua ratkaisua siitä, millainen varmuus tulisi olla emätilan jäljellä olevan rakennusoikeuden osoittamisesta kaavassa juuri hakijana olevalle tilalle, jotta poikkeaminen voitaisiin myöntää vaarantamatta tasapuolisuutta emätilan sisällä. Tilanteen vaativuutta lisää vielä jälkimmäisessä KHO:n ratkaisussa esitetty kanta siitä, että yksittäisen poikkeamispäätöksen kohdalla lupaviranomainen ei voi päättää tietyistä mitoitusperusteista ja kilometrikohtaisesta enimmäisperusteesta vaan ratkaista asia harkitsemalla emätilan rakentamisen määrä MRL 73 §:n mukaisten kaavojen sisältövaatimusten perusteella. Edellä mainitun ratkaisun **KHO 2013:110** otsikossa todetaan:

Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä säädetty ranta-alueiden maankäyttöä järjestyvän kaavan sisältövaatimukset vaikuttivat osaltaan myös poikkeamista koskevaan harkintaan, poikkeamisharkinnassa ei kuitenkaan voitu päättää samaan tapaan kuin kaavoituksessa ensin tietyistä mitoitusperusteista ja sitten ratkaista yksittäisiä hakemuksia soveltaen tuota perustetta. Mainitunlaiset perusteet saattoi hyväksyä vain kunta sille kaavoitusviranomaisena kuuluvan harkintavallan nojalla. Näin ollen asiaa ei voitu ratkaista niillä hallinto-oikeuden ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksistä ilmenevillä perusteilla, jotka pohjautuivat poikkeamislupaviranomaisen määrittämään rantaviivan laskentamenetelmään ja kilometrikohtaiseen enimmäistehokkuuteen.

## 5.4. Emäkiinteistötarkastelun leikkausajankohta

Tavallisimmin emäkiinteistötarkastelussa palataan joko MRL:a edeltäneen rakennuslain voimaantulon ajankohtaan 1.7.1959 tai rakennuslakiin lisättyjen rantakaavasäännösten voimaantulon ajankohtaan 15.10.1969. Leikkausajankohdan valintaan vaikuttavista näkökohdista todetaan ratkaisussa KHO 2003:37 seuraavaa:

Rakentamisen mitoitukseen ja kaavan muuhun sisältöön vaikuttaa osaltaan myös maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, jota on vakiintuneen kaavoituskäytännön mukaisesti ranta-alueilla tarkasteltava ennen muuta emäkiinteistökohtaisesti. Emäkiinteistö (emätila) määräytyy tällöin kiinteistönmuodostamisketjussa lähinnä joko rakennuslain (370/1958) voimaantulon tai saman lain rantakaavasäännösten (626/1969) voimaantulon ajankohdan kiinteistöjaotuksen mukaan, ottaen huomioon myös ranta-alueen olosuhteet, rakentamisen laatu ja tiheys sekä tapahtunut kiinteistönmuodostus.



Niitä tiloja, jotka ovat olleet voimassa emätilatarkastelun leikkausajankohtana, kutsutaan *emäkiinteistöiksi tai emätiloiksi*. (Sen sijaan tarkkaan ottaen ei ole syytä puhua kantatilaista, jolla käsitteellä on kiinteistönmuodostamista koskevassa lainsäädännössä oma emäkiinteistöstä/-tilasta poikkeava merkityssisältönsä).

Koska tarkastelun leikkausajankohtaa ei ole määritelty lainsäädännössä vaan menettely tältä osin perustuu kaavoituksessa ja poikkeamismenettelyssä omaksuttuihin käytäntöihin, myös muita ajankohtia on voitu käyttää. Erityistapauksena voidaan mainita esim. Porkkalan alue, jolla leikkausajankohdan muodostaa alueen siirtyminen Neuvostoliitolta Suomelle. Kuten KHO:n yllä mainitussa ratkaisussa todetaan, leikkausajankohta määräytyy ”lähinnä” mainittujen kahden ajankohdan mukaan. Jos 1.7.1959 voimassa olleesta tilasta on lohkottu rantarakennuspaikkoja juuri ennen rakennuslain voimaantuloa, emäkiinteistötarkastelussa on perusteltua ottaa huomioon myös nuo lohkotilat. KHO:n ratkaisusta lienee myös luettavissa, että jos emätilasta on lohkottu rantarakennuspaikkoja rakennuslain voimaan tulon ja rantakaavasäännösten voimaan tulon välisenä aikana, olisi 1.7.1959 se ajankohta, joka leikkausajankohdaksi olisi perusteltua ottaa. Johdonmukaisuuden vuoksi on syytä katsoa, että jo yksi rakennusoikeus edellyttää leikkausajankohdaksi vuotta 1959.

Toisaalta lienee pidettävä selvänä, että emäkiinteistötarkastelun tarkasteluperiodia ei ole mahdollista valita alkamaan rantakaavasäännösten voimaantuloa myöhäisemmästä ajankohdasta, jos emätilasta on erotettu itsenäisiä tiloja jo 1960-luvulla. Vuosien 1959 ja 1969 käyttö tarkastelun leikkausajankohtana on siinä määrin vakiintunutta, että niitä lyhempi tarkastelujakso vaarantaisi tasapuolisuuden eri emätilojen välillä.

Tarkastelun pitkää aikajännettä (tavallisimmin siis yli puoli vuosisataa) voidaan perustella sillä, että kun rakennusoikeuksia kullekin emätilalle on osoitettavissa vain rajallinen määrä, riittävän pitkän ajanjakson huomioon ottamisella voidaan ainakin johonkin rajaan saakka eliminoida kiinteistönmuodostuksen satunnaisuuden vaikutusta emäkiinteistöjen jäljellä olevien rakennusoikeuksien määrään ja osaltaan tällä tavoin edistää tasapuolisuuden toteutumista.

## 5.5. Emäkiinteistötarkastelu teknisenä operaationa

Emätilatarkastelussa palautetaan ranta-alueiden suunnittelun piiriin kuuluvat tilat laskennallisesti tarkastelun leikkausajankohtana voimassa olleeseen emäkiinteistöön. Tämän jälkeen selvitetään kuinka paljon emätilalle on kuulunut rantaviivaa ja muunnetaan tilalle kuulunut niin sanottu luonnollinen rantaviiva ns. *mitoitusrantaviivaksi*, jonka jälkeen selvitetään, kuinka monta rakennusoikeutta emätila rantasuunnittelun tarpeen piiriin kuuluvalla ranta-alueella on jo käyttänyt.

Kun emäkiinteistön muunnetun rantaviivan pituus jaetaan kiinteistön ranta-alueilla käytettyjen rakennusoikeuksien määrällä, saadaan emäkiinteistön *rakentamistehokkuutta osoittava luku (emäkiinteistön mitoitus)*. Koska lupa- ja oikeuskäytännössä emätilakohtainen poikkeamislavin sallittavissa oleva rakentamistehokkuus on vakiintunut tiettyihin rajoihin, voidaan emätilatarkastelun lopputuloksen nojalla yleensä suoraan todeta ainakin se, milloin hakemusta ei voida hyväksyä. Näin on muun muassa silloin, kun näyttää kiistattomalta, että alueen olosuhteista, ominaisuuksista jne. johtuen edes kaavalla ei voitaisi sallia niin suurta rakentamistehokkuutta, jolla emätilaa on jo rakennettu.

Edelliseen liittyen on todettava, että KHO:n nykyisen oikeuskäytännön mukaan poikkeamisluparatkaisua ei voida perustella jollakin tietyllä rakennusoikeuksien määrällä/rantaviivakilometri, vaan asia on arvioitava kaavojen sisältövaatimusten eli erityisesti MRL 73 §:n pohjalta. Tämä vaatimus ilmenee aiemmin jo esillä olleen vuosikirjaratkaisun **KHO 2013:110** otsikosta,

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus oli hylännyt hakemuksen saada poiketa maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa säädetystä rakentamisrajoituksesta sillä perusteella, että emätilan rakentamisen mitoitus muunnetun rantaviivan kilometriä kohden muodostui liian suureksi. Hallinto-oikeus oli hylännyt hakijan valituksen viitaten päätöksensä perusteluissa myös rakennusoikeuden mitoitukseen muunnetun rantaviivan kilometriä kohden.

Korkein hallinto-oikeus lausui, että rantarakentamisesta ohjaavan kaavan sisältövaatimuksia koskevassa maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä ei ollut säädetty kilometrikohtaisesta lomarakennusten enimmäismäärästä taikka rantaviivan mittaustavasta. Näin ollen kunnalla oli laaja liikkumavara päättäessään ranta-alueille sijoitettavan lomarakentamisen määrästä. Kaavaa laadittaessa oli kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslain 73 § huomioon ottaen selvitettävä muun ohella ranta-alueiden soveltuvuus rakentamiseen, alueiden maisemalliset arvot, luonnonsuojelukohteet ja muut luonnonarvot ja perustettava kaavan maankäyttöratkaisut näihin ominaisuuksiin. Kunta saattoi hyväksyä kaavan laadinnan perustaksi yleiset mitoitusperusteet, joissa voitiin päättää esimerkiksi lomarakennuspaikkojen enimmäismäärästä joko koko kaava-alueella tai mitoitusvyöhykkeittäin ja tietynlaisesta rantaviivan mittaustavasta. Mitoitusperusteiden suhteen kunnalla oli laaja liikkumavara, kunhan mitoitusperusteita soveltaen laadittu kaava täytti maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä ja perustuslain 6 §:ssä säädetyt vaatimukset.

Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä säädetyt ranta-alueiden maankäyttöä järjestävän kaavan sisältövaatimukset vaikuttivat osaltaan myös poikkeamista koskevaan harkintaan, poikkeamisharkinnassa ei kuitenkaan voitu päättää samaan tapaan kuin kaavoituksessa ensin tietyistä mitoitusperusteista ja sitten ratkaista yksittäisiä hakemuksia soveltaen tuota perustetta. Mainitutlaiset perusteet saattoi hyväksyä vain kunta sille kaavoitusviranomaisena kuuluvan harkintavallan nojalla. Näin ollen asiaa ei voitu ratkaista niillä hallinto-oikeuden ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksistä ilmenevillä perusteilla, jotka pohjautuivat poikkeamislupaviranomaisen määrittämään rantaviivan laskentamenetelmään ja kilometrikohtaiseen enimmäistehokkuuteen.

Poikkeamisharkinnassa oli kuitenkin otettava huomioon, että rakennuspaikkana oleva määräala rajoittui erämaa-alueeseen ja Natura 2000 -verkoston kohteeseen. Tarve rakentamisen suunnitelmalliseen ohjaamiseen oli tämän vuoksi tavanomaista suurempi. Vaatimus ottaa kaavoituksessa huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä säädetyt luonnonarvojen vaalimiseen liittyvät sisältövaatimukset saattoi johtaa siihen, että joen ranta-alueille voitiin kaavassakin osoittaa keskimääräistä vähemmän rakennusoikeutta. Hakemuksen kohteena oleva määräala sijaitsi joen ranta-alueella, jolla oli useita samasta emätilasta muodostettuja lohkotiloja. Myönteisen poikkeamispäätöksen tekeminen yhden lohkotilan osalta olisi saattanut vaarantaa muiden lohkotilojen yhdenvertaisen kohtelun tulevassa kaavoituksessa, koska mahdollisuudet osoittaa rakentamista kaikille lohkotiloille edes kaavoituksessa olivat epäselvät.

Tämän lisäksi emätilaan kuulunutta aluetta oli sisällynyt rantayleiskaavaan, jonka hyväksymistä koskeva päätös on kumottu ja jonka laatiminen uudelleen oli vireillä. Tilan rakentamismahdollisuuksien ratkaiseminen yksittäisin poikkeamispäätöksin emätilaan kuuluvaa aluetta koskevan yleiskaavan ollessa vireillä olisi saattanut vaarantaa muiden maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun yleiskaavoituksessa ja rajata suunnitteluvaihtoehtoja. Poikkeamisluvan hakijan valitus hylättiin.

Poikkeamislupamenettelyssä on vakiintuneesti noudatettu ns. *varovaisuusperiaatetta*, joka tarkoittaa, että poikkeamisluvalla ei voida sallia emätilalle niin korkeaa mitoitusta, mihin kaavalla ehkä voitaisiin päästä, vaan poikkeamisen jälkeen on vielä jäätävä ns. *kaavoitusvaraa*. Tähän liittyen tuomioistuinten päätöksissä vakiintuneesti käytetään perusteluilmausta ”poikkeamisluvalla ei saa vaarantaa tai estää lain sisältövaatimukset täyttävän kaavan laatimista.”

Ottaen huomioon KHO:n edellä mainittu ratkaisu voitaneen todeta, että nykyisin rantaosayleiskaavoissa parhaiten rakentamiseen soveltuvat rannanosuudet mitoitetaan 5 - 7 rakennusoikeudeksi muunnettua rantaviivaa kohti. Varovaisuusperiaatteesta johtuen poikkeamisluvalla ei voida hyväksyä näin korkeaa mitoitusta ja tavanomaista onkin, että poikkeamislavin emätilan rakentamistehokkuuden maksimin on saattanut muodostaa noin 5 rakennusoikeutta/muunnettu rantaviivakilometri.

Kaikkia ranta-alueita ei voida mitoitaa ylimpään mahdolliseen kaavalliseen tehokkuuteen. Tyypillisesti kaavoissa käytetään 3 - 4 eri mitoitusluokkaa, joissa rakentamistehokkuus voi luokakohtaisesti olla alimmillaan vaikkapa 3 ja enimmillään 6 rakennusoikeutta/muunnettu rantaviivakilometri. Alhaisimpaan mitoitusluokkaan sijoitetaan yleensä esim. eri suojeluohjelmien valtakunnalliset arvoalueet, pienvesistöjen ranta-alueita ei mitoiteta niin korkeaksi kuin suurten vesistöjen rakentamiseen hyvin soveltuvat ranta-alueet jne.

Todetut näkökohdat tulee edellä mainitun varovaisuusperiaatteen ja kaavoitusvaran jättämisvaatimuksen vuoksi ottaa huomioon myös poikkeamisharkinnassa. Vaatimus on haasteellinen edellyttäessään poikkeamispäätöksen valmistelijalta ja päättäjiltä riittävää kaavoituksellista näkemystä poikkeamishakemuksen kohteena olevan alueen ominaisuuksista ja olosuhteista.

Joka tapauksessa on korostettava sitä, että emätilatarkasteluun liittyvällä varovaisuusperiaatteella ja kaavoitusvaran jättämisellä pyritään varmistamaan, että yksittäisillä poikkeamispäätöksillä ei kavenneta ranta-alueitaan vielä rakentamattomien maanomistajien oikeutta hyödyntää heille mahdollisesti vielä kuuluvaa rakennusoikeutta. Vasta kaavalla voidaan ratkaista, miten rakennusoikeudet lopulta on oikeudenmukaista jakaa. Varovaisuusperiaatteen huomioon ottamisen tärkeys ja keskeisyys käy ilmi vuosikirjaratkaisun **KHO 2013:91** seuraavasta perustelulausumasta:

Edellä mainituilla perusteilla kaavan voidaan katsoa olevan rakennusoikeuden mitoitukseltaan selvästi tehokkaampi kuin tehokkuutta kuvaavista laskennallisista mitoitusluvuista yksistään olisi pääteltävissä. Kun kokonaisarvioinnissa otetaan huomioon Pyhäjärven ja alueen muiden järvien erityispiirteet sekä luontoselvityksessä osoitetut arvokkaat alueet, tehokas mitoitus johtaa karttatarkastelunkin perusteella siihen, että rakentamista sijoittuisi osin useamman rakennuspaikan ryhmissä myös alueille, joilla on selvitysten mukaan luontoarvoja tai maisemallisia arvoja, kuten myös sellaisille alueille, joille ei heikon rakennettavuuden tai rakentamiskelvottomuuden vuoksi tulisi kaavan selvitysten perusteella lainkaan sijoittaa rakentamista. Lisärakennusoikeutta osoitettaessa on tässä tilanteessa otettava huomioon se, että aiemmin sallittu tiheä rakentaminen vähentää alueelle osoitettavissa olevan rakentamisen määrää. Vaikka tämä vähennys käytännössä tarkoittaa sitä, että kaikille maanomistajille ei voida osoittaa yhtä paljon rakennusoikeutta kuin sitä joillakin ranta-alueilla jo on käytetty, yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta ei seuraa, että kaava-alueelle aikaisemmin toteutuneen paikoin hyvin tiheän rakentamisen vuoksi voitaisiin osoittaa enemmän rakennuspaikkoja kuin maankäyttö- ja rakennuslain 39 ja 73 §:n rantayleiskaavan sisällölle asettamat vaatimukset mahdollistavat.

## 5.6. Emäkiinteistötarkasteluun liittyvä rantaviivan muuntaminen

Alun perin kaavoituksessa käyttöön otettu rantaviivan muuntaminen on muodostunut vakiintuneeksi menettelyksi myös poikkeamismenettelyssä. Tämä johtuu siitä, että rantaviivan muuntamisella on vaikutusta kaavassa osoitettavien rakennusoikeuksien määrään todellista rantaviivakilometriä kohti, ja toimenpide on suoritettava myös poikkeamisen yhteydessä, jotta poikkeamisella ei vaarannettaisi mahdollisuutta laatia lain sisältövaatimukset täyttävä kaava.

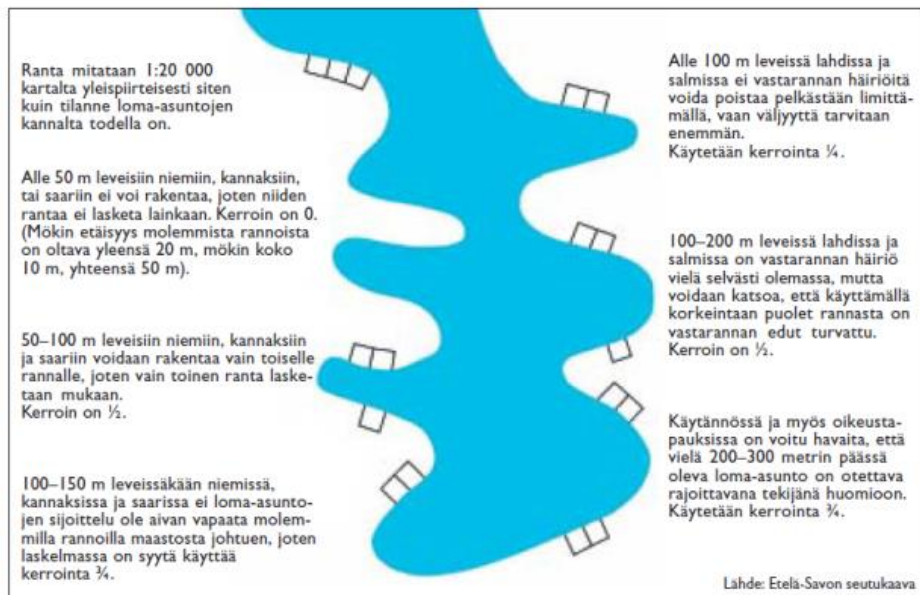
Rantaviivan muuntamisesta ei säädetä laissa, mutta vakiintuneen kaavoitus- ja poikkeamiskäytännön sekä oikeuskäytännön kautta asia on muodostunut siinä määrin velvoittavaksi, että rantaviiva tulee muuntaa ainakin jollain tavoin, jotta voitaisiin arvioida kaavan rakentamistehokkuutta suhteessa kaavoitusalueen todellisiin rakentamismahdollisuuksiin. Rantaviivan muuntamisen tarve ja tarkoitusperät ilmenevät vuosikirjaratkaisussa **KHO 2013:91** esitetystä. Ratkaisussa oli kysymys rantaosayleiskaavasta, mutta siinä todetut näkökohdat rantaviivan muuntamisen tarkoitusperistä ja tarpeellisuudesta koskevat MRL 73 §:n säännökset huomioon ottaen myös ranta-asemakaavaa samoin kuin nykyisen 171.2 §:n 1 kohdan säännösten nojalla poikkeamismenettelyä.

Kaavaa laadittaessa käytettävä vesistökohtainen mitoitusluku riippuu esimerkiksi vesistön ja sen rannan luonnonarvoista, veden vaihtuvuudesta ja syvyydestä sekä rantojen rakennettavuudesta ja nykyisestä rakentuneisuudesta. Niin sanotun muunnetun rantaviivan käyttämisessä rakennusoikeuksia mitoitettaessa pyritään muun ohella sovittamaan rakentamisen määrä alueen luonnonoloihin ja vesistön sietokykyyn sekä erityisesti ottamaan huomioon vastarannan läheisyys kapeiden vesistönosien rannoilla ja se, että kapeilla maa-alueilla, kuten kannaksilla ja niemissä, rakennusta ei kenties voida sijoittaa riittävän välimatkan päähän rantaviivasta. Muunnettua rantaviivan pituutta käytetään yhdessä mitoitusluvun kanssa kaavoituskäytännössä yleisesti apuneuvona harkittaessa yleiskaavassa eri ranta-alueille ja siten myös eri emätiloille osoitettavan rakennusoikeuden määrää maankäyttö- ja rakennuslain 39 ja 73 §:n vaatimusten mukaisesti. Rakennusoikeuden osoittamisessa eri emätiloille ja niistä muodostetuille tiloille on lisäksi noudatettava Suomen perustuslain 6 §:stä ilmenevää yhdenvertaisuusperiaatetta.

KHO:n päätöksen perustelujen nojalla voitaneenkin katsoa, että jos rantaviivan muuntamista ei ole suoritettu millään tavoin, kaavan ja poikkeamisluvan valmistelu on tehty puutteellisesti.

Rantaviivan yleiseksi muuntamisenmenettelyksi on muodostunut niin sanottu *Etelä-Savon malli*, joka on esitetty ensimmäisen kerran Etelä-Savon seutukaavan 3. vaiheen kaavaselostuksessa vuonna 1985. Sittemmin siinä esitetty rantaviivan muuntamismalli on saanut valtakunnallisesti vakiintuneen ja myös oikeuskäytännössä tunnustetun aseman.

Etelä-Savon mallissa vesistön vastaranta otetaan huomioon siten, että alle 100 metriä leveillä vesiosuuk-silla (joet, salmet, lahdet) rantaviiva muunnetaan kertoimella 0,25 (eli yksi kilometri luonnollista rantaviivaa tuottaa muunnettua rantaviivaa 250 metriä), vastarannan ollessa 100 - 200 metrin etäisyydellä kerroin on 0,5 ja 200 - 300 etäisyydellä kerroin on 0,75. Alle 50 metrin levyiset niemet ja kannakset eivät tuota rantaviivaa koska näillä alueilla rakentamista ei voida sijoittaa riittävän kauaksi rannasta. Alueen ollessa 50 - 100 metriä leveä kerroin on 0,5 ja 100 - 150 metriä leveillä alueilla 0,75. Kaavakuvana asetelma on seuraava:



## Etelä-Savon maakuntaliiton malli muunnetun rantaviivan laskemiseksi

Malli ei ole oikeudellisesti sitova sille tavoin, etteikö myös jokin muu muuntomenettely sinänsä voisi tulla kysymykseen. Tämä käy ilmi esim. vuosikirjaratkaisusta **KHO 2004: 40** (Luopioisten Kukkiajärven ranta-osayleiskaava) samoin kuin aiemmin mainittua Kiteen kaupungin Pyhäjärveä koskevan ratkaisun **KHO 2013:91** seuraavista perusteluista:

Kaavaselostuksen mukaan muunnettu rantaviiva on muodostettu oikaistusta rantaviivasta, joka jättää huomioon ottamatta alle 50 metriä kapeat niemet. Muunnetussa rantaviivassa vastarannan vaikutus on kaavaselostuksen mukaan otettu huomioon vähentävänä tekijänä vesistön puolella 200 metriin ja niemien osalla 150 metriin, ja samalla on tutkittu ranta-alueen rakennettavuus, joka otetaan mitoituksessa huomioon. Rantaviivan muuntaminen on kaavaa laadittaessa suoritettu siten, että 50 – 100 metriä leveän vesistön osan (lahti, salmi tai jokivarsi) rantaviivan pituus on kerrottu luvulla 0,5 ja mantereen puolella 100 – 150 metriä sekä vesistön puolella 100 – 200 metriä leveän vesistön osan rantaviivan pituus luvulla 0,75. Kaavaselostuksen mukaan kaava-alueen oikaistun rantaviivan pituus on noin 343 kilometriä ja muunnetun rantaviivan pituus noin 295 kilometriä, johon kaavaselostuksessa ilmoitetun mukaan sisältyvät muun ohella kokonaan rakentamiskelvottomat alueet.

Vaikka rantaviivan muuntaminen kaavaa laadittaessa suoritettuna tavalla on sinänsä sallittua, muuntotapa kuitenkin eroaa kapeiden vesistön osien ja vastarannan rakentamisen huomioon ottamisen osalta eräistä muualla yleisesti käytetyistä ja oikeuskirjallisuudessa esitetyistä malleista muunnetun rantaviivan pituutta lisäävään suuntaan, mikä on osaltaan otettava huomioon arvioitaessa valituksenalaisen alueen todellista kokonaismitoitusta hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevien seikkojen lisäksi. Laskennallisella mitoitusluvun suuruudella tai pienuudella ei sellaisenaan ole itsenäistä merkitystä arvioitaessa rantayleiskaavalle asetettujen sisältövaatimusten täyttymistä.

KHO:n toteamus siitä, että laskennallisella mitoitusluvun suuruudella tai pienuudella ei sellaisenaan ole itsenäistä merkitystä arvioitaessa rantayleiskaavalle asetettujen sisältövaatimusten täyttymistä korostaa osaltaan, että erilaisilla tekniikoilla ja menetelmillä rantakaavoituksessa ja myös poikkeamisessa ei ole suoranaista oikeusvaikutuksia siten, että esim. tietyllä tavalla suoritettu rantaviivan muuntaminen yhdessä käytetyn mitoitusluvun kanssa automaattisesti tuottaisi lain sisältövaatimukset täyttävän kaavan tai poikkeamispäätöksen. Viime kädessä lainmukaisuus on arvioitava MRL 73 §:n mukaisten kaavojen sisältövaatimuksia koskevien säännösten pohjalta.

Rantaviivan muuntamisella pyritään kapeilla vesistöosuuksilla lieventämään rakentamisen aiheuttamaa häiriötä vastarannan käytölle. Tähän liittyen valituksessa on joskus esitetty, että poikkeamishakemuksen kohteena olleen tilan rantaviivaa ei olisi tullut muuntaa, koska vastaranta on rakentamiskelvotonta tai että sitä ei koskaan tulla käyttämään rakentamiseen. Oikeuskäytännössä tällaisille väitteille ei ole annettu merkitystä, koska poikkeamisen yhteydessä voidaan arvioida vain hakemuksen kohteena olevan rakennuspaikan soveltuvuus rakentamiseen.

## 5.7. Esimerkki poikkeamispäätöksen perustelusta, jossa hakemus on hylätty emätilatarkastelun lopputuloksen nojalla

### YMPÄRISTÖLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Ympäristölautakunta hylkää hakemuksen.

### PERUSTELUT

1. Hakemuksen sisältö ja alueen kaavoitustilanne:

Rakennuspaikkana oleva 4000 m<sup>2</sup>:n suuruinen rakentamaton Rantapaikka - niminen tila Rno XXX:YYY:1:5 sijaitsee X kunnan Y:n kylässä rajoittuen 50 metrin matkalta Vesistöjärveen. Hakemus koskee 125 k-m<sup>2</sup>:n suuruisen lomarakennuksen rakentamista asemapiirroksen mukaan 35 metrin etäisyydelle rantaviivasta. Maakuntakaavassa ei ole rakennuspaikkaa koskevia merkintöjä. Alueella ei ole yleiskaavaa eikä asemakaavaa.

## 2. Poikkeamisen tarve

Hakemuksen hyväksyminen tarkoittaisi uuden rakennuspaikan muodostumista MRL 72.1 §:ssä tarkoitetulle rantavyöhykkeelle. Alueen kaavoitustilanteesta johtuen hankkeen toteuttamiseen tarvitaan poikkeamislupa edellä mainitussa lainkohdassa säädetystä kiellosta.

## 3. Emätilatarkastelu

Poikkeamisen menettelyn mukaisessa emäkiinteistötarkastelussa hakijatila palautuu vuonna 1950 rekisteröityyn ja vuonna 1962 lakanneeseen Rantala-nimiseen tilaan Rno 1:1. Emätilan alueesta on erotettu vuonna 1962 lohottu ja samana vuonna rekisteröity Vesistöjärveen rajoittuva tila Rno 1:3. Hakijatila on lohottu emätilasta vuonna 2014 samanaikaisesti tilan Rno 1:4 kanssa ja molemmat on rekisteröity 2.6.1014.

Emätilan alueita on käytetty rakentamisen seuraavasti: Kantatilaksi jääneen Rantalan tilan Rno 1:2 päärakennus sijaitsee noin 120 metrin etäisyydellä Vesistöjärven rantaviivasta, jonka lisäksi tilan sauna sijaitsee noin 20 metrin etäisyydellä rantaviivasta. Asuinrakennuksen ja järven välinen alue on tasaisesti rantaa kohti viettävää avointa rantaan ulottuvaa peltoa, joten rantamaisemallisesti tilan rakennus sijaitsee rantavyöhykkeellä. Tilan 1:3 alueella sijaitsee lomarakennus noin 30 metrin etäisyydellä rantaviivasta.

Emätilalle kuuluneen rantaviivan luonnollinen pituus on noin 1150 metriä. Poikkeamisessa vakiintuneen menettelyn mukaisesti rantaviiva on muunnettava kapeilla vesistöosuuksilla vastaamaan alueen todellisia rakentamismahdollisuuksia, jolloin vastarannan ollessa alle 100 metrin etäisyydellä käytetään muuntokerrointa 0,25, 100 - 200 metriä leveillä osuuksilla kerroin on 0,5 ja 200-300 metriä leveissä paikoissa kerroin on 0,75. Näin menetellen Rantalan emätilan rantaviivan muunnetuksi pituudeksi on saatu tämän päätöksen liitteenä olevasta kartasta ilmenevällä tavalla noin 600 metriä.

Emätila on käyttänyt kaksi rantarakennusoikeutta, joka merkitsee noin 3,3 rakennusoikeutta muunnettua rantaviivakilometriä kohti. Hakemuksen hyväksyminen nostaisi rakentamistehokkuuden noin viiteen. Vesistöjärven pinta-ala on 30 hehtaaria. Noin puolet kunnan alueesta kuuluu rantaosayleiskaavan piiriin. Tuossa kaavassa alle 50 ha:n suuruisten vesistöjen mitoitus parhaiten rakentamiseen soveltuvien rannanosuuksien kohdalla on viisi rakennusoikeutta muunnettua rantaviivakilometriä kohti. Vesistöjärven ranta-alueelle on hyväksytty yksi ranta-asemakaava, jonka mitoitus on neljä rakennusoikeutta/muunnettu rantaviivakilometri.

Yksittäisellä poikkeamispäätöksellä ei voida sallia yhtä tehokasta rakentamista kuin kaavalla, vaan noudatettavana olevasta varovaisuusperiaatteesta johtuen poikkeamisen jälkeen on vielä jäätävä kaavoitusvara. Hakemuksen hyväksyminen johtaisi mainitun yleiskaavan kanssa samaan rakentamistehokkuuteen ja ranta-asemakaavaan verrattuna mitoitus olisi jopa kaavan mitoitusta korkeampi. Näin ollen ei ole varmuutta siitä, että myös kaikkia muita Vesistöjärveen rajoittuvia emätiloja voitaisiin rakentaa yhtä tehokkaasti kun otetaan huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä säädetty ranta-alueiden kaavojen sisältövaatimukset.

Tässä tapauksessa on lisäksi otettava huomioon, että hakijatilan kanssa samanaikaisesti rekisteröityä tilaa 1:4, joka rakentamisominaisuuksiensa puolesta on hakijatilaa vastaava, ei myöskään ole käytetty rakentamiseen. Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on todettu, että tasapuolisuus maanomistajien kohtelussa on varmistettava paitsi eri emätilojen välillä myös emätilan sisällä lohkotilojen kesken (KHO 2009:90 ja 2013:110). Ottaen huomioon Rantalan emätilan jo käyttämän rakennusoikeuden ja tilan muunnetun rantaviivan pituus ei ole varmuutta, että molemmille lohkotiloille voitaisiin osoittaa rakennusoikeutta edes kaavalla. Poikkeamisen menettelyssä ei ole mahdollista ratkaista, kummalle tilalle emätilan alueella mahdollisesti jäljellä oleva rakennusoikeus kuuluu.



## JOHTOPÄÄTÖKSET

Edellä todetun nojalla ympäristölautakunta katsoo, että poikkeaminen aiheuttaisi maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Tästä syystä oikeudellisia edellytyksiä poikkeuksen myöntämiselle ei ole olemassa.

Rantalan emätilan alueen voidaan katsoa muodostavan maankäyttö- ja rakennuslain 74 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden ranta-asemakaavan laatimiseksi. Ympäristölautakunta toteaa, että tarvittaessa tilan alueen mahdolliset lisärakentamisoikeudet tulee tutkia ja ratkaista kaavalla, jolloin voidaan kokonaisratkaisulla varmistaa vaatimus maanomistajien tasapuolisen kohtelun toteutumisesta.

Julkaisusarjan nimi ja numero <b>Raportteja 58/2016</b>				
Vastuualue <b>Ympäristö ja luonnonvarat</b>				
Tekijät <b>Kalervo Hirvonen</b>		Julkaisuaika <b>Toukokuu 2016</b>		
		Kustantaja   Julkaisija <b>Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus</b>		
		Hankkeen rahoittaja   toimeksiantaja <b>Ympäristöministeriö</b>		
Julkaisun nimi <b>Opas rakentamisen poikkeamispäätösten käsittelyyn</b>				
Tiivistelmä <p>Maankäyttö- ja rakennuslaki muuttui 1.4.2016. Tästä lähtien kaikki maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset poikkeamispäätökset tekee kunta. Aikaisemmin lain 171 §:ssä tarkoitettu poikkeamistoimivalta oli jaettu kuntien ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten välillä siten, että neljää asiaryhmää lukuun ottamatta toimivalta kuului kunnille.</p> <p>Aiemmin poikkeamisen ratkaisi lain 171 §:n 2 ja 3 momentin mukaan ELY-keskus silloin, kun kysymys oli: 1) uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa, ellei kyse ollut olemassa olevan asuinrakennuksen laajentamisesta tai korvaamisesta; 2) vähäistä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavassa osoitetusta tontti- tai rakennuspaikkakohtaisesta kokonaisrakennusoikeudesta taikka vähäistä suuremman rakennusoikeuden osoittamisesta alueelle, jolle asemakaavassa ei ollut osoitettu rakennusoikeutta; 3) poikkeamisesta rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä; tai 4) poikkeamisesta 53 §:n 3 momentissa tarkoitettua asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskiellosta.</p> <p>Maankäyttö- ja rakennuslain poikkeamisen edellytyksiä koskevin säännöksiin ei tullut muutoksia. Oppaassa käydään läpi pääkohdat kunnille siirtyneestä toimivallasta. Keskeisimpiä asiakokonaisuuksia ovat poikkeamisen edellytykset, ranta-alueen suunnittelutarve ja siitä poikkeaminen, maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus ja sen toteutuminen erityisesti rantarakentamisessa.</p> <p>Säännökset ovat joustavia oikeusnormeja. Näin ollen säännösten soveltamista ohjaa 15 vuoden aikana muotoutunut oikeuskäytäntö. Tarkoitus on, että toimivallan siirron jälkeen tulkinta- ja soveltamislinja jatkuu ennallaan. Tästä syystä oppaan sisältö on rakennettu vahvasti oikeuskäytännön ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden soveltamiskäytännön varaan.</p>				
Asiasanat (YSA:n mukaan) <b>poikkeamislupapäätökset, asemakaavat, ranta-asemakaavat, ranta-alueet, rantavyöhykkeet</b>				
ISBN (painettu)	ISBN (PDF)	ISSN-L	ISSN (painettu)	ISSN (verkkopainettu)
	978-952-314-463-7	2242-2846		2242-2854
www		URN	Kieli	Sivumäärä
www.doria.fi/ely-keskus		URN:ISBN:978-952-314-463-7	Suomi	93
Julkaisun myynti/jakaja				
Kustannuspaikka ja aika <b>Helsinki, toukokuu 2016</b>			Painotalo	

## PRESENTATIONSBLAD

Publikationens serie och nummer Rapporter 58/2016				
Ansvarsområde Miljö och naturresurser				
Författare Kalervo Hirvonen		Publiceringsdatum Maj 2016		
		Utgivare   Förläggare Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland		
		Projektets finansör   uppdragsgivare Miljöministeriet		
Publikationens titel <b>Opas rakentamisen poikkeamispäätösten käsittelyyn</b> (Handbok för behandling av undantagslov)				
Sammandrag <p>Markanvändnings- och bygglagen ändrades 1.4.2016. Från och med denna tidpunkt fattar kommunen alla undantagsbeslut enligt markanvändnings- och bygglagen. Tidigare fördelades behörigheten att bevilja undantag enligt 171 § mellan kommunerna och närings-, trafik- och miljöcentralerna så att behörigheten med undantag av fyra kategorier tillföll kommunerna.</p> <p>Tidigare avgjordes undantag enligt 171 § 2 och 3 mom. av NTM-centralen då det gällde: 1) uppförande av en ny byggnad på ett strandområde där en plan enligt 72 § 1 mom. inte var i kraft, om det inte var fråga om utbyggnad eller ersättande av ett befintligt bostadshus; 2) avvikelser, om de inte var ringa, från den totala byggrätt som i detaljplanen avvisats för en tomt eller byggplats eller anvisande av byggrätt, om den inte var ringa, för ett område för vilket byggrätt inte hade anvisats i detaljplanen; 3) avvikelse från en planbestämmelse som gällde skydd av en byggnad; eller 4) avvikelse från ett byggförbud enligt 53 § 3 mom. som berott på att en detaljplan godkännts.</p> <p>Markanvändnings- och bygglagens bestämmelser om förutsättningarna för undantag har inte ändrats. Handboken går igenom huvudpunkterna i den behörighet som överförts till kommunerna. De mest centrala helheterna är förutsättningarna för undantag, behovet av planering av ett strandområde samt undantag, kravet på jämlik behandling av markägare och hur det förverkligas i synnerhet vid strandbyggande.</p> <p>Bestämmelserna är flexibla rättsnormer. Således styrs bestämmelsernas tillämpning av rättspraxis som utvecklats under 15 år. Avsikten är att tolknings- och tillämpningsriktlinjerna förblir oförändrade efter överföringen av behörigheten. Därför är handbokens innehåll starkt uppbyggt på rättspraxis och i synnerhet högsta förvaltningsdomstolens tillämpningspraxis.</p>				
Nyckelord (enligt Allärs) undantagslov, detaljplanering, strandplanering, strandområden, strandzoner				
ISBN (tryckt)	ISBN (PDF) 978-952-314-463-7	ISSN-L 2242-2846	ISSN (tryckt)	ISSN (webbpublikation) 2242-2854
WWW www.doria.fi/ely-keskus		URN URN:ISBN:978-952-314-463-7		Språk finska
Sidantal 93				
Beställningar				
Förläggningsort och datum Helsingfors, maj 2016			Tryckeri	



Maankäyttö- ja rakennuslaki muuttui 1.4.2016. Tästä lähtien kaikki maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset poikkeamispäätökset tekee kunta. Oppaassa käydään läpi pääkohdat kunnille siirtyneestä toimivallasta. Keskeisimpiä asiakokonaisuuksia ovat poikkeamisen edellytykset, ranta-alueen suunnittelutarve ja siitä poikkeaminen, maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus ja sen toteutuminen erityisesti rantarakentamisessa.

**RAPORTEJA 58 | 2016**  
**OPAS RAKENTAMISEN POIKKEAMISHAKEMUSTEN**  
**KÄSITTELYYN**

**Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus**

**ISBN 978-952-314-463-7 (PDF)**

**ISSN-L 2242-2846**  
**ISSN 2242-2854 (verkkojulkaisu)**

**URN:ISBN:978-952-314-463-7**

**[www.doria.fi/ely-keskus](http://www.doria.fi/ely-keskus) | [www.ely-keskus.fi](http://www.ely-keskus.fi)**